This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 266 243

HARVARD LAW SCHOOL
LIBRARY

(Class of 1817)

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

REVUE

DU

DROIT PUBLIC

ET DE LA

SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

DIRECTEUR

FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

TOME DIX-NEUVIÈME

10e ANNÉE

JANVIER A JUIN

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT

1903

1560
32
~~Gov 15.2~~
~~TX 271~~

Sewer fund

Tome XIXe. N° .1 Dixième Année. Janvier-Février 1903

MAY 12 1903
CAMBRIDGE

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ETRANGER

PARAISSANT TOUS LES DEUX MOIS

Directeur : FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Le droit historique de la Bohême et les tendances fédéralistes en Autriche, par **M. H. Hantich.**

II. — Etude sur la théorie générale du domaine public, (*2e article*), par **M. H. Barkhausen.**

III. — La colonisation en Algérie, par **M. Ed. Reisser.**

IV. — La réforme en Macédoine (*2e article*). par **M. Ed. Engelhardt.**

V. — Chronique constitutionnelle, par **M. F. Moreau.**

VI. — Chronique politique, par **M. G. K Hamilton** (Suède), et **M. E. Holsoë** (Danemark).

VII. — Analyses et comptes rendus : Lefèvre-Pontalis, *Les élections en Europe à la fin du XIXe siècle*. par **M. A. Mestre**.

VIII. — Revue des périodiques : Périodiques belges (*Revue Générale, Revue de Belgique*). — Périodiques allemands : *Annalen des deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik*).

IX. — Variétés : *La Constitution de l'Etat crétois*, par **M. N. Saripolos.**

X. — Actes et documents officiels.

XI. — Travaux parlementaires.

XII. — Bulletin bibliographique.

ABONNEMENT ANNUEL :

France... ..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50

La Livraison.. . ... 4 fr.

PARIS

A CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. GRÉARD, de l'Académie française ; BOUTMY, DONIOL, comte de FRANQUEVILLE, GLASSON, VIOLLET, membres de l'Institut ; DUCROCQ, VILLEY, WORMS, correspond. de l'Institut ; A. LEBON, anc. min. des colonies ; BARD, FALCIMAIGNE, conseillers à la Cour de cassation ; CRUPPI, député ; ROUSSEL, conseiller d'Etat ; BUISSON, professeur à la Sorbonne ; NOULENS, RENÉ WORMS, aud. au Conseil d'Etat ; ENGELHARDT, ministre plénipotentiaire ; NAQUET, anc. procureur général ; MORIZOT-THIBAULT, substitut du procureur de la République à Paris ; DEJEAN, ancien député ; P. DARESTE, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; ROBIQUET, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; RIVIÈRE, sec. général de la Soc. générale des prisons ; BARBIER, GOURD, GUYON, ROUSSET, SABATÉ, avocats ; DAGUIN, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; CH. BENOIST, PAUL LAFFITTE, HENRY MICHEL, OSTROGORSKI, publicistes ; BLONDEL, docteur ès-lettres ; SÉNÉCHAL, inspecteur des finances ; TARDE, professeur au Collège de France ; PIERRE, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; MISPOULET, secrét. réd. de la Ch des députés ; MM. les prof. et agrégés : ALGLAVE, CAUWÈS, CHAVEGRIN, DESCHAMPS, DUCROCQ, ESMEIN, GARÇON, JACQUELIN, JAY, LAINÉ, LEFEBVRE, LEVEILLÉ, LESEUR, PIÉDELIÈVRE, SALEILLES, SAUZET, SOUCHON, THALLER, WEISS [Univ. de Paris] ; JAMET, TAUDIÈRE [Univ. libre de Paris] ; LACOSTE, MOREAU, DELPECH [Univ. d'Aix-Marseille] ; BAUGAS [Univ. libre d'Angers] ; BARCKHAUSENN, DE BOECK, DESPAGNET, DIDIER, DUGUIT, SAIGNAT [Univ. de Bordeaux] ; CABOULAT, GAUCKLER, LE FUR [Univ. de Caen] ; DESLANDRES, LOUIS-LUCAS, TISSIER, TRUCHY [Univ. de Dijon ; R. BEUDANT, MICHOUD, DE LAPRADELLE [Univ. de Grenoble] ; JACQUEY, A. WAHL [Univ. de Lille] ; LAMEIRE, PIC [Univ. de Lyon] ; BÉRENGER [Ecole libre de dr. de Marseille] ; BARDE, BREMONT, CHARMONT, DECLAREUIL, PERREAU, VALÉRY [Univ. de Montpellier] ; BEAUCHET, BOURCART, CHRÉTIEN, GAVET, LIÉGEOIS [Univ. de Nancy] ; GIRAULT [Univ. de Poitiers] ; CHAUVEAU, ARTUR, TURGEON [Univ. de Rennes] ; BRISSAUD, DESPIAU, HAURIOU, HOUQUES-FOURCADE, MÉRIGNHAC, MESTRE, ROUARD de CARD, VIDAL [Univ. de Toulouse] ; COLIN, MORAND, THOMAS [Ecole de dr. d'Alger] TARBOURIECH, prof. au collège libre des sciences sociales ; APPERT, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. BORNHACK, GIERKE, von LISZT [Univ. de Berlin] ; KÜFFER [Univ. de Bonn] ; BRIE, DAHN [Univ. de Breslau] ; EHEBERG, REHM [Univ. d'Erlangen] ; ROSIN [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; HEIMBURGER [Univ. de Giessen] ; VON BAR [Univ. de Gœttingen] ; STOERK [Univ. de Greifswald] ; LOENING [Univ. de Halle] ; JELLINEK, von KIRCHENHEIM, KNIES (Univ. de Heidelberg] ; GAREIS, ZORN [Univ. de Kœnigsberg] ; BINDING, BÜCHER [Univ. de Leipzig] ; BIRKMEYER, HARBURGER, von MAYR, von STENGEL [Univ. de Munich] ; STIEDA [Univ. de Rostock] ; O. MAYER. LABAND [Univ. de Strasbourg] ; SCHŒNBERG, THUDICUM [Univ. de Tübingue] ; R. PILOTY [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. ANSCHÜTZ [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. BRYCE, F. S STEVENSON, membres du Parlement ; MM. les prof. MAITLAND [Univ. de Cambridge] ; KIRKPATRICK [Univ. d'Edimbourg] ; ANSON, DICEY [Univ. d'Oxford] ; RITCHIE [Univ. de St-Andrews] ; BODLEY, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. HARRISSON MOORE [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. INAMA-STERNEGG, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. BERNATZIK [Univ. de Vienne], GUMPLOWICZ [Univ. de Graz] ; LENTNER [Université d'Innspruck], MM. les privat doc. STRISOWER, TEZNER [Univ. de Vienne] ; MM. KOBATSCH, SCHÜLLER, ZWEIG, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. NYS, VAUTHIER, ERRERA [Univ. de Bruxelles], de GREEF [Univ. libre de Bruxelles] ; de RIDDER, ROLIN [Univ. de Gand] ; DEPLOIGE, DUPRIEZ, van DEN HEUVEL [Univ. de Louvain] ; ORBAN, van DER SMISSEN [Univ. de Liège] ; STOCQUART, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. LETELIER [Univ. de Santiago].

Canada : JETTÉ, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de LORIMIER, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. LAFLEUR [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. LAFONTAINE [Univ. Laval, à Montréal] ; LEMIEUX, av. à Montréal.

Danemark : E. HOLSŒ, doct. en droit.

Egypte : M. TESTOUD, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. TORRÈS-CAMPOS, VIDA [Univ. de Grenade] ; CARBONELL Y RUIZ [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de AZCARATE, GINER DE LOS RIOS, MOREL Y REMISA [Univ. de Madrid] ; BUYLLA, POSADA, SELA, ALTAMIRA [Univ. d'Oviedo] ; DORADO, GIL Y ROBLES [Univ. de Salamanque] ; SANZ Y ESCARTIN.

Etats-Unis : MM. les prof. DABNEY [Univ. du Texas, à Austin] ; ADAMS [Univ. JOHN HOPKINS, à Baltimore] ; BUSHNELL-HART, J.-B THAYER, TAUSSIG [Univ. Harvard, à Cambridge] ; BALDWIN [Univ. de Yale, à New-Haven] ; BLACKMAR [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. WILLOUGHBY [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; WOODROW-WILSON [College of New Jersey, à Princeton] ; COHN [Columbia-College, à New-York] ; FALKNER, ROBINSON, THORPE [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. WILSON [Univ. de Brown, à Providence ; JAMES [Univ. de Chicago] ; CLARK ROSS [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; SCOTT [Univ. d'Illinois] ; W. F WILLOUGHBY, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs STOUPIS, STREIT ; MM. les agrégés CALLISPÉRIS, G. STREIT, N. SARIPOLOS [Univ. d'Athènes].

Hollande : MM. les prof. de HARTOG [Univ. d'Amsterdam] ; VAN DER LITH, OPPENHEIM [Univ de Leyde] ; de LOUTER [Univ. d'Utrecht] ; M. PLEMP VAN DUIVELAND, doct. en droit, à Rotterdam ; H. VERKOUTEREN, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs LUZZATTI, SALANDRA, anciens ministres ; BRUNIALTI, conseiller d'Etat ; PIERANTONI, sénateur ; GEMMA, ROSSI [Univ. de Bologne] ; PALUMBO, RANELLETTI [Univ. de Camerino] ; SITTA [Univ. de Ferrare] ; DALLA VOLTA [Inst. des sciences sociales de Florence] ; BIGLIATI, DEMURTAS ZICHINA, GRASSO, WAUTRAIN, CAVAGNARI [Univ. de Gênes] ; MACRI [Univ. de Messine] ; ALIMENA, ARCOLEO, BOVIO, CONTUZZI. P. FIORE, DIODATO LIOY, MIRAGLIA, NITTI, SCADUTO [Univ. de Naples] ; LORIA, MORELLI [Univ. de Padoue] ; ORLANDO, SCHIATTARELLA [Univ. de Palerme] ; TOMMASSINI [Univ. de Parme] ; LONGO, MINGUZZI [Univ. de Pavie] ; MICELI [Univ. de Pérouse] ; ANZILOTTI [Univ. de Pise] ; LEPORINI, ZANICHELLI [Univ. de Sienne] ; BRUSA, CARLE, FUSINATO, MOSCA [Univ. de Turin] ; GRAMANTIERI [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. HOSUMI [Univ. de Tokio].

Monaco : M. TREPPOZ, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur MORGENSTIERNE [Univ. de Christiania].

Portugal : MM TAVARÈS DE MEDEIROS, CANDIDO DE FIGUEIREDO, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. PEDROSA [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme BILCESCO-ALIMANESTIANO, docteur en droit ; M. MARGHILOMAN, ancien ministre ; MM. les prof. DISSESCU, URSIANU [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof comte KAMAROWSKI, TARASOV [Univ. de Moscou] ; IVANOWSKI, de RENNENKAMPF [Univ. d'Odessa] ; VEDROV [Univ. de Saint-Pétersbourg] ; SIGEL [Univ. de Varsovie] ; ISSAIEV [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. KOVALEVSKI, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. ASK, HAMILTON [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. HILTY, ROSSEL [Univ. de Berne] ; BORGEAUD, BRIDEL, BROCHER de la FLÉCHÈRE, M. COMBOTHECRA [Univ. de Genève].

Turquie : MM. BARDAULT, NICOLOPOULO, VÉGLERIS, avocats à Constantinople ; PHOTIADES, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : F. GRIVAZ, docteur en droit.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

HARVARD COLLEGE LIBRARY
MAY 12 1903
CAMBRIDGE, MASS.

LE DROIT HISTORIQUE DE LA BOHÊME

Et les Tendances fédéralistes en Autriche (1)

Engagée il y a plus d'un demi-siècle, la lutte pour le droit historique de l'Etat bohême ne cesse pas, comme on sait, de tenir une place très large dans la vie politique de l'Autriche : et pourtant ce n'est que depuis peu de temps qu'elle est suivie en France avec l'intérêt et l'attention qu'elle mérite. Et même il n'arrive à l'étranger que de lointains échos de ces violentes discussions politiques et nationales entre Tchèques et Allemands autrichiens, discussions dont le sens reste d'ailleurs obscur à tous ceux qui ignorent le véritable fondement de ce fameux droit historique dont les Tchèques se réclament.

Seuls parmi les publicistes français, MM. A. Leroy-Beaulieu,

(1) Bibliographie. — *Čelakovsky* (*J.*), Ottuv Slovnik naucny, Prague (livraisons 117-120). — *Kalousek* (*J.*), České státní právo, Prague, 1892. — *Kramar* (*K.*), Das böhmische Staatsrecht, Vienne, 1896. — *Masaryk* (*T.*), Česká otázka, Prague, 1895. — *Palacky* (*Fr.*), Spisy drobné, Prague, 1898. — *Palacky* (*Fr.*), Gedenkblätter, Prague, 1874. — *Rauter* (*D.*), Geschichte Œsterreichs von 1848-1890, Vienne, 1897. — *Rezek*, Geschichte der Regierung Ferdinands I in Böhmen, Prague, 1871. — *Rieger* (*B.*), Nás ústavní vyvoj od r. 1848, Prague, 1897. — *Tomek* (*V.*), Styky mé s Palackym, Prague, 1898. — *Ulbrich*, Œsterreichisches Staatsrecht, Prague, 1883. — Revues tchèques et allemandes, brochures, journaux, comptes-rendus sténographiques du Reichsrath de Vienne.

Ch. Benoist et A. Chéradame ont étudié avec une certaine ampleur le problème de l'Autriche fédéralisée et se sont demandé quelle sera la situation légale des pays de la couronne de Bohême dans la monarchie des Habsbourgs, à supposer que cette reconstitution à laquelle l'Autriche est poussée par la majorité de sa population slave, se réalise un jour.

Dans ces conditions, une étude appuyée sur des documents historiques incontestés, signée d'un auteur du pays, ne sera pas inutile.

Dans ce qui constitue le droit historique de la Bohême il y a lieu de distinguer :

1° Les rapports des pays de la couronne de Bohême (la Bohême, la Moravie et la Silésie) (1) avec la dynastie des Habsbourgs ;

2° Les rapports des pays de la couronne de Bohême avec les autres pays réunis sous le sceptre des Habsbourgs et avec les Etats étrangers ;

3° Le droit constitutionnel des pays de la couronne de Bohême, la compétence des Diètes et des administrations régionales et les droits régaliens par rapport à la législation et à l'administration desdits pays.

*
* *

A l'extinction de la ligne masculine des Jagellon, le trône de Bohême devenu vacant, les Etats bohêmes élurent, le 23 octobre 1526, Ferdinand Ier roi de Bohême. Quelques semaines après, Ferdinand Ier ayant reçu aussi la couronne de Saint-Etienne, les trois principales parties de l'empire d'Autriche, le royaume de Bohême, le royaume de Hongrie et les pays héréditaires autrichiens (les deux Autriches, la Styrie, la Carinthie, la Carniole, le Tyrol, etc.), se trouvèrent réunies sous le même souverain.

En confiant leurs destinées aux Habsbourgs, ni la Bohême ni la Hongrie n'entendaient cependant renoncer à leurs droits d'Etats souverains et indépendants ; les liens qui rattachaient ces deux royaumes aux pays héréditaires d'Autriche n'étaient que ceux d'une union personnelle, et Ferdinand Ier n'exerçait

(1) Une partie de la Haute Silésie qui n'a pas été annexée par Frédéric II.

en effet le droit législatif et administratif dans les pays de la couronne de Saint-Venceslas qu'à titre de roi de Bohême, et dans ceux de la couronne de Saint-Etienne, comme roi de Hongrie.

Ces rapports furent légalement réglés, relativement à la Bohème, en 1526 et 1545, dans deux *Revers* différents l'un de l'autre ; dans le premier (détruit dans le grand incendie de 1541) Ferdinand Ier reconnaît expressément devoir son élection au libre choix des Etats bohêmes (1), tandis que dans le second, s'appuyant sur les droits héréditaires de sa femme Anne, sœur de Louis, dernier roi de Bohême de la maison des Jagellon, il se dit roi élu et librement accepté.

Il est vrai que Ferdinand Ier et plus encore ses successeurs s'attachèrent de leur mieux à transformer peu à peu l'union personnelle en union réelle par l'extension, d'une part, de l'autorité royale au détriment des privilèges et libertés des Etats bohêmes et de la compétence des Diètes, et d'autre part, par l'introduction du régime unitaire (2), représenté par la Chambre des comptes, le Conseil intime et le Conseil de guerre. Néanmoins les principes d'indépendance et de souveraineté des pays de la couronne de Bohême étaient si solides qu'ils subsistèrent même après le désastre de la Montagne-Blanche.

Cette défaite, fatale pour la nation tchèque, marque certes un tournant significatif dans l'histoire politique de la Bohême ; la puissance des Etats, les seuls coupables et les seuls vaincus, est définitivement brisée ; ces ambitieux qui tendaient de toutes leurs forces à établir une oligarchie avec un roi fantoche sur le trône, ces asservisseurs du peuple qui ne se firent suivre qu'à contre cœur par la bourgeoisie dans le mouvement révolutionnaire, voient alors la plupart de leurs privilèges supprimés, l'ancienne influence sur les affaires publiques leur échap-

(1) Notum facimus tenore præsentium universis quemadmodum barones, nobiles et etiam civitates ac tota communitas regni Bohemiæ ex sua libera et bona voluntate juxta libertates illius regni elegerunt nos in regem Bohemiæ... quod præfati status et communitas illius regni non est aliquo debito, sed ita, prout supra descriptum est, eam electionem, eligentes nos in regem Bohemiæ, *ex libera et bona voluntate* ipsorum hoc fecerunt (*Privilèges de Karlstein*).

(2) Pour les affaires étrangères, la défense territoriale et les finances camérales. La Justice cependant et l'Administration politique interne étaient des institutions autonomes, Chancellerie, Conseil royal et Tribunal suprême.

per ; la Bohême soumise au règne de la terreur blanche traverse une crise matérielle et morale terrible, mais son indépendance et sa souveraineté gardent leur force légale entière après comme avant la tourmente.

Ferdinand II fut, il est vrai, un moment tenté de déclarer la Bohême déchue de tous ses anciens droits et privilèges et de sacrifier ce royaume à ses intérêts dynastiques, mais il comprit que, pour une révolte mi-politique, mi-religieuse fomentée par une partie de la noblesse bohême, il ne pouvait pas frapper le pays avec tant de rigueur et il s'arrêta à temps ; il tint à formuler les modifications qu'il apportait à la situation dans la Constitution renouvelée (10 mai 1627) et dans la Lettre de Majesté, du 29 mai 1627.

S'il a largement usé de son droit législatif en modifiant par sa seule volonté la Constitution intérieure du royaume de Bohême, dont il supprima froidement tous les articles qui lui semblaient une menace pour la royauté, il eut soin de confirmer d'autre part les anciens droits du royaume, son indépendance et sa souveraineté, et de relever en même temps les prérogatives et droits régaliens pour lui et pour ses descendants *en leur qualité de rois de Bohême.*

Abstraction faite de son serment de sacre, ce furent ses intérêts même de roi héréditaire de Bohême qui lui défendirent de toucher aux rapports existant entre les pays de la couronne de Bohême et la dynastie des Habsbourgs, à l'union intime de ces pays, à leur souveraineté au dehors, et à leur indépendance par rapport aux autres pays relevant de son autorité. Il proclama donc le trône de Bohême héréditaire dans la dynastie des Habsbourgs jusqu'aux derniers descendants masculins et féminins (1) ; il s'attribua et réserva aussi à ses successeurs au trône des Habsbourgs, rois de Bohême, avec le droit de modifier la Constitution de 1627, tout ce que comporte le *jus legis ferendæ* ; il diminua la part que prenaient jusque là les Etats bohêmes au pouvoir législatif en restreignant la compétence des Diètes qui ne devaient délibérer désormais que sur les propositions royales, consentir les contributions et les aides ; il releva le clergé catholique au rang de premier Etat

(1) Le droit successoral s'arrête seulement aux descendants des filles des rois de Bohême *mariées* aux princes d'autres maisons que celle des Habsbourg.

du pays en le plaçant au-dessus de l'ordre des seigneurs et des chevaliers ; il ordonna enfin l'introduction de la langue allemande dans les administrations, la justice et les actes publics et proclama cette langue l'égale de la langue nationale.

Ces profonds bouleversements qui dépouillèrent le royaume de Bohême d'une grande partie de ses anciens droits et privilèges et eurent pour conséquence d'éloigner presque complètement la nation des affaires publiques, préparèrent la Bohême à l'avènement de l'ère absolutiste, mais encore une fois, la situation des pays de la couronne de Bohême par rapport aux autres pays autrichiens ne fut aucunement touchée. Leur unité, leur souveraineté et leur indépendance législative et administrative furent représentées au dehors par le roi et par la Chancellerie aulique bohême qui réunissait les attributs de la plus haute institution législative, administrative et judiciaire pour les trois pays réunis. Lois, décrets, ordonnances, instructions, tout était publié par la Chancellerie de Bohême, qui traitait pour tout ce qui regardait les intérêts des pays de la couronne de Bohême avec les autres Chancelleries et Conseils (1).

Cet état de choses solennellement confirmé dans la Pragmatique Sanction (2) que les Etats bohêmes acceptèrent en 1720, se maintint et fut observé jusqu'en 1749 (3).

La communauté d'intérêts entre les royaumes et pays réunis sous le même sceptre croissait et se développait, la centralisation des pouvoirs étendant progressivement leur action sur les domaines législatif et administratif se dessinait de plus en

(1) Ferdinand III compléta, le 1er février 1640, la Constitution de 1627 par quelques articles ayant trait à certaines questions juridiques qui n'étaient pas assez nettement formulées, et élargit les attributions des Diètes, en reconnaissant aux Etats bohêmes le droit d'initiative législative compatible avec les droits régaliens.

(2) La Pragmatique Sanction se compose de plusieurs actes : Déclaration de Charles VI comme statut de famille ; Règlement du droit successoral ; la succession est déclarée *universelle et indivisible* pour tous les royaumes et pays ; la limite de descendance est ici très large ; acceptation par les Etats de tous les pays et confirmation des lois fondamentales et privilèges y compris, pour les représentants des pays de la couronne de Bohême, le droit d'élire librement un nouveau roi en cas d'extinction complète de la ligne des Habsbourg-Lorraine.

(3) La Pragmatique Sanction sert d'ailleurs de base aussi au Diplôme de 1860, à la Constitution de 1867, et à la Constitution de Hongrie.

plus distinctement, tout enfin annonçait la transformation plus ou moins proche de l'union personnelle en une union réelle, quand Marie-Thérèse, poussée du désir d'accélérer l'unification de la monarchie, pétrit et confondit ensemble tous les pays et royaumes, et jeta involontairement la base du dualisme de la monarchie actuelle.

Marie-Thérèse, obligée à son avènement de défendre l'héritage de son père contre la rapacité des princes voisins, eut le malheur de perdre une grande portion de la Silésie.

Ce fut pour elle une perte fort pénible dont elle ne put jamais entièrement se consoler. Héritière d'un empire vaste et riche, mais bigarré, formé d'une mosaïque de pays différant entre eux par la langue, la religion, l'histoire, les mœurs, les traditions et l'organisation, elle ne pouvait, en outre, s'empêcher d'envier la facilité avec laquelle Frédéric II plia la Silésie à sa volonté et soumit cette province, en dépit des anciens droits et libertés de la population, à un régime identique à celui du Brandebourg où tous les pouvoirs étaient concentrés dans la main du roi, qui était tout : l'Etat et la Loi. Elle ne pouvait résister à la tentation de faire comme son heureux rival, qui, s'étant emparé de la Silésie par la force, agissait en vainqueur dans le pays conquis, et elle se mit à l'œuvre avec l'ardeur et la vivacité propres à son tempérament emporté.

Donc, plus de distinctions entre la Bohême et les pays héréditaires, plus d'anciennes organisations aux rouages compliqués, plus d'ordres dans l'Etat ; vieilleries, ces droits et institutions bizarres, idées sans objets qui se sont survécues et n'existent plus qu'à l'état de souvenir ! Donc, avant tout, table rase de ces anciennes formalités, et que tout soit pétri et fondu pour ne former désormais qu'un seul corps, un seul Etat, uni par la même législation, la même administration et la même langue, et animé du même esprit, celui du souverain commun.

L'idée de Marie-Thérèse de fusionner, par la centralisation à outrance de tous les pouvoirs, ces éléments hétérogènes qu'étaient les pays de la couronne de Bohême et les pays héréditaires, réunis par le seul lien de la personne du souverain, et de faire de ce conglomérat disparate un empire uniforme, fut la cause originelle du mal dont l'Autriche souffre encore

aujourd'hui : haines des nationalités entre elles et haine du gouvernement centralisateur.

L'esprit du despotisme éclairé, tendant avant tout à augmenter le pouvoir central au détriment des autorités régionales, envahit tous les pouvoirs existants. En 1749, la Chancellerie de Bohême, qui, dans l'administration interne des pays de la couronne de Bohême et dans la justice, était indépendante des autres Chancelleries, est réunie avec la Chancellerie d'Autriche en un seul pouvoir, appelé d'abord « Directorium in publicis et cameralibus », et plus tard (1762) Chancellerie unie des Cours royale bohême et archiducale autrichienne.

La Diète de Bohême vit quelques-unes de ses attributions politiques réduites à des formalités. L'administration générale fut enlevée aux grands officiers du pays, et confiée à un nouveau pouvoir bureaucratique, le Gubernium (1763 à 1848). La Cour suprême, instituée à Vienne, reprend la justice à la Chancellerie bohême et autrichienne et étend sa juridiction sur tous les pays non hongrois de la monarchie.

Ces mesures absolument contraires à la situation indépendante des pays de la couronne de Bohême, étaient incomparablement plus rigoureuses que celles qui furent prises par Ferdinand II après la bataille de la Montagne-Blanche. Ici les Etats insurgés contre le roi furent punis par la réduction de leurs pouvoirs excessifs, là c'est la nation entière qui fut frappée de la perte de son indépendance politique et de son autonomie. Et pourquoi ? Parce qu'elle n'avait pas empêché la perte de la Silésie.

Marie-Thérèse, oubliant que ses aïeux ne devaient pas la couronne de Bohême à la conquête, mais bien à un acte de libre élection, et que l'union de la Bohême à l'Autriche était un pacte bilatéral que les Habsbourgs étaient tenus de respecter (1), créa ainsi, au mépris de son serment de sacre et

(1) Avant de signer la paix de Berlin (1742), Frédéric II exigea de Marie-Thérèse qu'elle lui obtînt l'assentiment des Etats bohêmes à la cession de la Silésie à la Prusse. L'art. 4 de la Paix de Berlin porte : Sa Majesté la reine de Hongrie et de Bohême s'engage et promet d'obliger les Etats de Bohême, après la pacification, à donner un acte de renonciation à tous les Etats dépendants autrefois de la couronne de Bohême, cédés par la présente paix à Sa Majesté le Roy de Prusse avec toute la *souveraineté* et l'*indépendance* de la susdite couronne. La Diète de Bohême donna l'acte demandé, en 1743.

au mépris des actes fondamentaux de la monarchie — Revers de Ferdinand Ier, Constitution de Ferdinand II, Pragmatique sanction de Charles VI, pour ne citer que les plus importants — un état de choses que rien ne peut justifier.

Reine de Bohême elle pouvait créer un fait, mais non un droit et c'est pourquoi les droits des pays de la couronne de Bohême, droit d'Etat, droit relatif à l'unité et à l'indivisibilité des trois pays de cette couronne, droit de souveraineté et d'indépendance législative et administrative, ne peuvent pas être considérés comme légalement abolis; ils subsistent par cette simple raison qu'un droit historique reposant sur des traités bilatéraux ne peut pas être abrogé unilatéralement. Il peut être mis temporairement hors d'usage, mais aboli, jamais.

Le droit d'Etat bohême dont la base put être ébranlée par le fait illégal que créa l'esprit impérieux de Marie-Thérèse, mais qui n'a jamais été légalement abrogé, continue donc à exister malgré le développement que reçut depuis lors en Autriche le régime centralisateur, entaché dès l'origine d'un vice grave au point de vue du droit.

L'effervescence et les agitations politiques dont l'Autriche ne cesse d'être le théâtre, les âpres querelles de nationalité qui sont la cause de la faiblesse intestine de cette monarchie, les vains efforts des gouvernants pour maintenir unies sous une forme définitive les parties divergentes de cet Etat historico-politique, hybride et *anational*, sont la preuve d'un grave malaise dont l'origine remonte à l'acte arbitraire de Marie-Thérèse.

Joseph II, peu gêné par l'histoire et les traditions, ne tenant aucun compte du génie, de la vie et des dispositions dissemblables des peuples placés sous sa domination, s'attacha en despote qu'il était à consommer l'œuvre unificatrice commencée par sa mère.

Détruisant sans pitié les derniers vestiges de l'ancienne autonomie régionale, il alla, en Bohême, jusqu'à supprimer le comité permanent de la Diète (1783) et transféra tous les pouvoirs au « Gubernium ». Il institua dans la monarchie des gouvernements particuliers, réunit les pays en groupes, divisa l'administration politique en cercles, réorganisa les juridictions locales, établit l'impôt foncier et supprima les anciennes exemptions.

La législation réorganisée fut uniforme et absolutiste pour tous les pays. En 1781 parut le Code civil, en 1786, le Code de procédure civile (le droit s'appuyait en partie sur le droit civil romain, en partie sur des théories nouvelles). En 1787 fut publié le Code pénal et en 1788 enfin, le Code de procédure pénale.

Ce fut sous ce monarque, qui voulait imposer à tous ses sujets la langue de la Cour, que la *germanite* sévit à l'état le plus aigu dans les écoles et les administrations en Autriche.

Sur les instances des Etats bohêmes, Léopold II rapporta plusieurs de ces mesures irritantes. Il rétablit le Comité permanent de la Diète bohême, rendit à celle-ci le droit de voter et de faire percevoir les impôts et se fit couronner roi de Bohême.

Quand il fut question, en avril 1804, du nouveau titre impérial, on proposa de créer le titre d'empereur de Hongrie et de Bohême (1). On ne donna cependant pas suite à cette proposition dont l'initiative revient à Napoléon Ier (2), parce que le système rigoureusement centralisateur ne se prêtait guère à la combinaison.

La patente de François II, rendue en 1804 lors de l'adoption du titre d'empereur d'Autriche, consolide les liens unissant les pays de la monarchie. L'empereur y déclare expressément que les royaumes de Hongrie et de Bohême conserveront intacts, avec leurs droits historiques, leurs titres, constitutions et prérogatives respectives.

La continuité du droit d'Etat bohême reçut une nouvelle confirmation dans la Lettre de Ferdinand V (8 avril 1848) publiée au milieu des orages de 1848 (3).

(1) On connaît ce fait que la France déclara, en avril 1792, la guerre au roi de Hongrie et de Bohême.

(2) Voir la correspondance de Napoléon Ier, tome IX, p. 448, Napoléon Ier considérait, lui aussi, l'Autriche comme une fédération des pays autrichiens et des trois couronnes (Bohême, Hongrie, Galicie) qu'il menaçait, en 1800, de séparer. Voir sa correspondance, tome XIX, p. 364 et 474-5.

(3) Dans cet ordre, dit Lettre de Cabinet, l'empereur promet de donner à la Bohême une large autonomie législative et administrative et proclame, en dehors de divers privilèges, l'égalité complète des langues du pays, tchèque et allemande. Il promet en outre de convoquer une Constituante, élue par trois corps d'électeurs : grands propriétaires, villes et campagnes de façon à ce que les clas-

Les quelques atomes de liberté reconquise pendant cette époque agitée ne résistèrent pas longtemps aux rigueurs de l'ombrageux gouvernement de Bach, d'odieuse mémoire.

Quand enfin l'étroit absolutisme se fut rendu impossible, le centralisme fut atteint à son tour et commença à se relâcher. Survint alors l'ère des expériences constitutionnelles avec la représentation législative de tous les pays constituant la monarchie d'Autriche.

*
* *

La bureaucratie centralisatrice, qui avait envahi sous Marie-Thérèse l'administration toute entière, avait jeté de si profondes racines et acquis dans la première moitié du XIXe siècle une telle force qu'elle put se maintenir dans toute sa puissance même lorsque la monarchie se fut transformée en Etat constitutionnel avec une législation appuyée sur le système fédéraliste.

Si nous examinons de près la nature des luttes dont souffre constamment la moitié cisleithane de la monarchie des Habsbourgs, nous voyons qu'à côté des luttes de nationalité qui tiennent, il est vrai, la place la plus large dans la vie politique des peuples disparates réunis sous le sceptre des Habsbourgs, c'est l'éternelle et âpre lutte des autonomistes contre la coalition centraliste qui est le grand mobile de ces incessantes et regrettables agitations.

C'est l'année 1848 qui marque le début de la vie politique en Autriche, c'est alors que se firent universellement jour les tendances libérales, nationales et constitutionnelles.

Les peuples réveillés de l'engourdissement et de l'inertie politiques où ils étaient plongés s'agitent et aspirent à un changement de régime. L'absolutisme avec ses institutions surannées leur pèse ; ils sont las de la lourde uniformité administrative qui les broie comme une matière inerte ; ils réclament les libertés civiques, la représentation législative

ses moyennes fussent plus équitablement représentées que jusqu'alors. Quant à la réclamation des Tchèques concernant la réunion de la Bohême, de la Moravie et de la Silésie, il en ajourne la décision à la prochaine réunion du Parlement central.

nationale, le gouvernement responsable, en un mot l'organisation moderne d'un Etat constitutionnel.

Rien d'étonnant si dans cette période de gestation où prédominent les idées libérales, démocratiques et nationales, la base historique est pour un moment abandonnée et l'autonomie provinciale en partie sacrifiée au profit d'une représentation législative centrale (1).

Au cours de cette mémorable année 1848, plusieurs essais furent tentés d'unir, par une organisation constitutionnelle s'étendant à toute la monarchie, les divers pays qui n'avaient d'autre lien que l'autorité du souverain et les organes par lui institués.

C'est à cette participation directe des peuples autrichiens aux affaires publiques que remonte l'origine de divers partis politiques qui sont encore aujourd'hui sur la brèche, acharnés à la défense du centralisme ou de l'autonomie, de l'hégémonie d'une nation sur les autres ou de l'égalité des droits pour toutes, des principes libéraux ou des principes conservateurs.

Après une crise qui avait ébranlé jusque dans ses fondements l'édifice vermoulu de l'ancien empire d'Autriche, le courant révolutionnaire de 1848 (2) fut brusquement arrêté, refoulé par la force armée ; les partis libéraux et nationaux furent écrasés et tous les pays réunis en un seul corps d'Etat.

Le 4 mars 1849, l'empereur François-Joseph octroya à la monarchie une Constitution qui, basée sur l'autorité du souverain, était la restauration complète du système centralisateur et s'étendait à toute la monarchie, y compris la Hongrie. Cette Constitution qui concentrait le pouvoir législatif dans le

(1) Ferdinand V promit, le 15 mars 1848, de donner à la monarchie une Constitution ; le 25 avril, il en octroya une, qui différait cependant dans sa forme de celle qu'il avait promise ; le 16 mai enfin il décréta la réunion d'une Constituante qui siéga d'abord à Vienne et se transporta plus tard, quand la capitale fut troublée par la révolution d'octobre, à Kremsier (Moravie). Ce fut dans cette dernière ville que furent arrêtés les grands traits de la Constitution, au commencement de 1849.

(2) La fin de cette année fut marquée par un changement au trône d'Autriche. Le 2 décembre 1848 l'empereur Ferdinand abdiqua, pour raison de santé, en faveur de son neveu, âgé de 18 ans, François-Joseph, empereur actuel.

Parlement de Vienne, formé de deux Chambres, l'une élue aux trois quarts par les plus forts contribuables de l'empire, l'autre par un suffrage censitaire et qui réduisait considérablement la compétence des Diètes provinciales, fut trouvée encore trop libérale et après la pacification de la Hongrie et de la Lombardie, elle fut suspendue par la Patente du 31 décembre 1851. L'Autriche fut alors soumise une fois de plus au régime strictement absolutiste.

Ce fut l'âge d'or pour la bureaucratie germanisatrice et qui ne prit fin qu'en 1860, quand toutes les tentatives de Bach de faire de l'Autriche un Etat unitaire allemand eurent piteusement échoué. Ces dix années de réaction et de germanisation à outrance dans l'administration, dans la justice et dans l'instruction publique ont profondément aigri les nations non allemandes de l'Autriche et laissé des souvenirs d'une période abhorrée entre toutes. L'effondrement du régime absolutiste coïncide avec la fin de la guerre d'Italie; une seconde période constitutionnelle s'ouvre alors à laquelle remonte l'origine de la Constitution cisleithane actuelle. L'empereur annonça son intention de restaurer la monarchie de telle sorte que les divers pays qui la composent eussent part aux affaires publiques, et convoqua à Vienne un Conseil spécial composé de 12 membres ordinaires du Conseil d'Etat, de 10 dignitaires nommés à vie, et de 38 notables désignés par l'empereur pour représenter les intérêts de tous les pays de la monarchie. Ce Corps législatif embryonnaire appelé *Conseil d'Etat renforcé*, fut chargé d'examiner la situation politique, la législation et les finances et de donner son avis sur les réformes à entreprendre.

Le parti autonomiste, en majorité au Conseil, proposa d'adopter le principe fédéraliste des individualités historico-politiques des royaumes et pays, en d'autres termes de reconnaître l'égalité de tous les pays autrichiens et d'assurer à chacun d'eux l'autonomie législative et administrative intérieure. L'empereur adopta cet avis et annonça par le Diplôme irrévocable du 20 octobre le retour au régime constitutionnel.

Le Diplôme respecte les principes autonomistes, conservateurs et organiques, et quoique la continuité du droit ait été en fait interrompue, en appelle à la Pragmatique et à son

acceptation par les pays; il reconnaît les droits historiques des royaumes et pays en tant qu'ils peuvent être mis d'accord avec l'unité de l'Etat, point sur lequel l'empereur se réserva le droit de décider, rend aux Diètes provinciales le droit de présenter des lois, augmente, en général, les attributions de ces facteurs fondamentaux de la monarchie et ne confère au Parlement central, élu par les Diètes, que ce qui est indispensable au maintien de l'unité de la monarchie.

Toutes les institutions publiques devaient être réorganisées conformément à l'esprit du droit historique des royaumes et pays. Par malheur, la façon dont les Constitutions provinciales devaient être revisées, et quelques points intéressant l'administration, étant laissés dans le vague, pouvaient être diversément interprétés et avaient besoin d'être complétés avant l'application de la nouvelle loi fondamentale. C'est ce qui compromit la valeur de cette charte, car Schmerling, ancien ministre de l'Empire en 1848, qui remplaça peu après la publication du Diplôme le comte Goluchowski aux fonctions de ministre d'Etat (13 décembre 1860), exploita ce manque de précision; dans la Patente du 26 février 1861, il donna aux principes généraux proclamés dans le Diplôme une application absolument contraire à l'esprit et à la lettre de cette charte, et suivant le désir du parti unitaire des centralisateurs allemands, il transféra tout le pouvoir législatif au Parlement central, le Reichsrath (1), en ne laissant aux Diètes qu'un pouvoir extrêmement réduit.

Le Parlement central comprenait deux Chambres, la Chambre des seigneurs, formée de quelques dignitaires et de membres de la haute noblesse, choisis par l'empereur, et partant à son entière disposition, et la Chambre des députés, élue par les délégués des Diètes provinciales (2).

La nouvelle Constitution octroyée supprimait en même temps le principe des États sur lequel reposait l'organisation des Diètes et établissait sur le principe de la représentation

(1) Le Parlement *pleinier* qui comptait 323 membres pouvait, au besoin, être réduit à un Parlement *étroit*, avec 203 membres seulement, qui ne délibéraient que sur les affaires communes à la moitié cisleithane de l'empire.

(2) Il y eut encore un Conseil d'Etat à qui toutes les décisions du Parlement furent présentées avant de recevoir la sanction de l'empereur.

des intérêts un système électoral nouveau, à quatre curies d'électeurs : les représentants de la grande propriété foncière, ceux des Chambres de commerce et d'industrie récemment instituées, puis ceux des villes et ceux des communes rurales.

Le but principal du Gouvernement en édictant cette innovation fut d'assurer aux Allemands la majorité, et pour arriver à cette fin il ne répugna pas à la répartition arbitraire des curies des Chambres de commerce et des circonscriptions urbaines et rurales. Le suffrage fut restreint par le cens, variable suivant les provinces. Les communes, moins avantagées que les villes, eurent le suffrage indirect, à deux degrés.

Les Hongrois prirent résolument position contre cette organisation ; ils déclarèrent la Constitution contraire aux droits historiques et refusèrent de siéger au Parlement convoqué sur la base nouvelle. Les Tchèques protestèrent également contre la réduction de la compétence des Diètes et contre le nouveau régime électoral, mais avec moins d'énergie ; moins unis que les Hongrois, ils finirent par se plier et envoyèrent leurs délégués à Vienne. Toutefois, ceux-ci ne prirent part aux délibérations du Parlement que sous réserve expresse des droits historiques du royaume de Bohême et, du reste, ils ne siégèrent pas longtemps ; froissés du peu d'égards que montrait cette Assemblée tronquée (1) pour leurs réclamations fédéralistes, ils la quittèrent à leur tour, en 1863.

Après cet échec du système unitaire, l'empereur résolut d'essayer d'autres procédés et d'abord de conclure un compromis avec la Hongrie. Schmerling fut renvoyé (1865) et la Constitution de 1861 provisoirement suspendue. Le comte Belcredi, nommé ministre d'Etat, entama avec les Hongrois des négociations qui, interrompues par la guerre de 1866, n'aboutirent qu'après la conclusion de la paix avec la Prusse. Ce ne fut pas toutefois Belcredi qui mena ces négociations à bon terme (2) mais son successeur le baron Beust qui, s'étant entendu avec le chef hongrois Déak et les chefs du parti

(1) Cent quarante députés s'abstenaient de siéger au Reichsrath.

(2) Le comte Belcredi voulait conserver, pour un certain nombre d'affaires communes, le Parlement central où les Hongrois enverraient aussi leurs représentants.

libéral allemand sur le système dualiste, sauva le régime centralisateur allemand au prix de l'unité de l'Etat.

La Hongrie eut alors sa constitution historique, ses droits et son indépendance politiques, tandis que les pays de la Couronne de Bohême furent groupés avec les autres pays de la dynastie (en tout 14) en une union factice, sans nom (1), où les peuples slaves devaient être soumis à la suprématie allemande.

Ce fut le dédoublement de l'ancien empire d'Autriche en la monarchie austro-hongroise, composée de deux Etats constitutionnels distincts, ayant chacun sa vie politique intérieure propre (2), réunis par la communauté du souverain qui ajouta à son ancien titre d'empereur d'Autriche celui de roi apostolique de Hongrie (3).

Le gouvernement ayant invité les Diètes, après cette transformation de l'Empire, à envoyer des délégués au Parlement restreint, incompétent comme corps représentatif central pour les pays cisleithans, parce qu'il n'était pas convoqué conformément à la Constitution de 1861, rencontra une vive résistance chez les Tchèques qui réclamaient pour les pays de la Couronne de Bohême des droits identiques à ceux que l'empereur venait d'accorder aux Hongrois. Le gouvernement y répondit par la dissolution de la Diète bohême. Les nouvelles élections, faites sous la pression du ministère slavophobe, donnèrent à la représentation législative de la Bohême une majorité allemande qui s'empressa, bien entendu, d'envoyer ses délégués à Vienne. Le Parlement put délibérer.

Ce fut cette Assemblée, à laquelle les Tchèques (12) s'abstinrent de siéger (4), qui approuva le compromis avec la Hongrie et discuta les lois fondamentales de la Constitution de 1867.

(1) Pour désigner la moitié de la monarchie que l'on appelle généralement *Cisleithanie*, ce qui n'est pas son nom officiel, il est d'usage de dire dans les actes officiels : les royaumes et pays représentés au « Reichsrath ».

(2) Pour le règlement des affaires communes entre ces deux Etats égaux en droits et inégaux en partage des charges, voir la *Revue*, numéro 1, 1900, p. 159.

(3) Dans les actes souverains et dans les traités internationaux, le titre figurant en tête est le suivant : Empereur d'Autriche, roi de Bohême, etc., et roi apostolique de Hongrie (Handschreiben du 14 novembre 1868).

(4) Les événements se sont chargés de leur apprendre que l'absence est le plus grand des torts.

Cette constitution marque un nouveau retour, mais quant à la forme seulement, aux principes fédéralistes proclamés dans le diplôme de 1860. Elle accorde d'importantes concessions aux Diètes provinciales qui, en leur qualité de corps primaires, conservent le droit d'envoyer leurs délégués au Reichsrath. La compétence de cette Assemblée est limitativement déterminée. Le principal inconvénient de cette constitution est qu'elle est fondée sur deux principes absolument contraires : le pouvoir législatif fédéraliste et le pouvoir exécutif centraliste. Par le fait que le pouvoir exécutif possède toujours assez de moyens pour influencer dans une certaine mesure les élections et par conséquent aussi la composition du Reichsrath et des Diètes régionales, il l'emporte toujours sur le pouvoir législatif.

La responsabilité du gouvernement devant le Reichsrath, établie en droit, n'est très souvent qu'un vain mot en pratique. N'étant pas responsable devant les Diètes, le gouvernement est absolument irresponsable pour tous les actes législatifs qui ne sont pas expressément réservés à la compétence du Reichsrath. Il est libre d'exécuter dans l'esprit qu'il lui plaît les lois votées par les Diètes régionales, il peut même ne pas les présenter à la sanction, ce qui arrive en cas de conflit entre la représentation nationale et le ministère, et les Diètes ne peuvent rien là-contre, n'ayant pour protester que le droit de simple interpellation.

Quant à la situation financière des administrations régionales, elle est des plus déplorables. Les budgets, se soldant par des déficits chroniques, ne peuvent guère être équilibrés qu'à force d'emprunts, les centimes additionnels, seule ressource que la loi a laissée aux pays, étant déjà si élevés (55 p. 100) qu'il serait vraiment téméraire de songer à les augmenter encore.

Les autres institutions autonomes, les organisations communales, les conseils permanents des Diètes, sont frappés de la même impuissance.

Les Tchèques refusèrent de reconnaître cette constitution élaborée par une Assemblée où les députés de leur nationalité n'étaient pas représentés et réclamèrent, au nom du droit historique et de l'union personnelle, la situation de nation

indépendante à l'instar de la Hongrie. Ils exposèrent leurs revendications dans une « *Déclaration* » 1868, dont voici les principaux points : «Le rapport des droits et des devoirs existant entre la Bohême et le souverain est obligatoire pour les deux parties contractantes ; le lien qui rattache la Bohême aux autres pays de la monarchie est celui de l'union personnelle qui doit expirer avec la dynastie ; cet état de choses ne peut être modifié que par un nouveau contrat passé entre le souverain et les représentants légaux du royaume ; aucune Assemblée représentative étrangère (le Reichsrath) ne peut imposer à la Bohême la dette ou d'autres charges publiques ; la Bohême, qui conserve son individualité historique et son droit public, ne peut être obligée de se faire représenter au « Reichsrath » qui ne représente qu'une configuration due au hasard et manque de fondement historique légal ; les questions constitutionnelles pendantes ne peuvent être réglées que d'un commun accord entre le souverain et la nation tchèque représentée sur la base d'une loi électorale juste et équitable ».

Malgré les efforts du gouvernement pour briser la résistance des députés tchèques, ceux ci s'obstinèrent dans l'opposition passive et ne parurent ni au « Reichsrath » ni à la Diète pendant trois ans.

En 1870 quand le ministère centraliste fut renvoyé, le comte Potocki, appelé à former un ministère de transition, se mit en pourparlers avec les chefs tchèques en vue d'un compromis. Les pourparlers n'aboutirent pas, sans être pourtant complètement infructueux, car ils préparèrent la voie aux négociations poursuivies l'année suivante par le comte Hohenwart, qui conféra deux portefeuilles aux Tchèques, celui de l'instruction publique à Jirecèk, et celui de la justice à Habètinek.

Le 12 septembre 1871, parut le « Rescrit » impérial dans lequel le souverain se déclarait prêt à ceindre la couronne de Saint-Venceslas, et à reconnaître par le serment du sacre les droits historiques du royaume de Bohême. La Diète de Bohême fut en même temps invitée à élaborer un programme qui servirait de base aux négociations d'un compromis. Les Tchèques réclamaient dans ce programme ré-

sumé en 18 articles, dits fondamentaux : la reconnaissance de la pleine autonomie de la Bohême qui n'aurait désormais de commun avec les autres pays de la monarchie que les ministères de la guerre et des affaires étrangères; dans les affaires communes, elle ne devait traiter avec les représentants d'autres pays de la monarchie que par l'intermédiaire de ses délégués nommés par la Diète bohême ; le pouvoir législatif (la justice et l'instruction publique) devait être plus étendu ; un chancelier aurait rempli les fonctions de ministre pour les affaires des pays de la couronne de Bohême ; les affaires communes à toute la monarchie seraient celles qui ont été reconnues telles en 1867 ; la Diète de Bohême aurait envoyé directement ses délégués au Congrès général où seraient discutées les affaires communes à la Cisleithanie ; une loi spéciale devait garantir les droits égaux des langues tchèque et allemande et un règlement électoral juste et équitable.

L'exécution de ce programme eût été la fin de l'hégémonie allemande dans les pays de la couronne de Bohême. Aussi la camarilla germano-magyare mit-elle tout en œuvre pour empêcher la conclusion du compromis tchèque. Des influences du dehors venant à point nommé en aide aux intrigues de la coalition slavophobe réussirent à produire un revirement politique contraire au système fédéraliste, qui anéantit au moment suprême les espérances des Tchèques dans la réalisation de leurs vœux d'indépendance.

Le grand Conseil de la couronne, tenu en octobre 1871, décida que les articles fondamentaux, avant d'être sanctionnés comme loi, seraient revisés dans le sens de l'unité de la monarchie par le « Reichsrath ».

Prévoyant le sort que cette assemblée incompétente réservait à leur projet de compromis, les Tchèques refusèrent d'envoyer leurs délégués. Les centralistes allemands triomphaient. Les articles fondamentaux furent rejetés comme incompatibles avec le compromis hongrois et préjudiciables à la monarchie. Le ministère Hohenwart se retira (le 30 octobre 1871) et le nouveau cabinet Auersperg-Lasser n'eut d'autre préoccupation que de consolider le système centralisateur allemand par un régime pseudo-constitutionnel.

Sur le refus renouvelé des Tchèques de prendre part aux travaux législatifs du « Reichsrath », le ministère Auersperg-Lasser modifia la Constitution de 1867 par la loi du 2 avril 1873 (1). Cette loi décrétant le suffrage direct enlève aux Diètes le droit d'élire les délégués au « Reichsrath », dont elle porte le nombre de sièges de 203 à 353 (2).

Ainsi grâce au triomphe du gouvernement centralisateur sur les droits des pays, les Diètes, corps primaires, virent à nouveau leurs droits considérablement rognés, restreints à l'agriculture, aux affaires communales, à l'enseignement primaire et secondaire. et à quelques débris de l'administration régionale. Avec leur défaillance s'effaça aussi la dernière trace du caractère fédéraliste qu'affectait cette Constitution.

Telles sont, dans leurs grands traits, la genèse et les principales phases évolutives de la Constitution cisleithane actuellement en vigueur et du Parlement central de Vienne.

Appuyée sur deux principes absolument opposés, la Constitution de 1867 ne peut satisfaire quiconque demande à la loi fondamentale l'unité d'esprit, la clarté et le sens logique. La circonstance qu'elle fut élaborée et plusieurs fois modifiée par une Assemblée qui manquait d'autorité légale pour décider du sort des pays de la Couronne de Bohême, lui a mérité le reproche d'hypocrisie et d'illégalité dont les Tchèques l'accablent : il en est d'elle comme des réformes fondamentales édictées par Marie-Thérèse ; c'est une loi que les Tchèques sont tenus d'observer, mais faite sans le concours de la Diète de Bohême, elle ne sera jamais reconnue par les Tchèques comme légalement établie.

De ce qui précède, il appert que le droit d'Etat bohême, droit fondamental pour la dynastie des Habsbourgs dont il est le seul titre légal au trône de Bohême, encore qu'il ne soit

(1) La réforme électorale de 1896, qui crée 72 nouveaux sièges de la 5e curie, est peu faite pour encourager l'espoir d'un retour à l'ancien mode d'élection des délégués par les Diètes.

(2) Ce fut encore une loi octroyée, attendu que ce droit était reconnu aux Diètes par la Constitution de 1861 qui ne pouvait être modifiée que par une loi régionale. Cet errement ne put avoir lieu faute de nombre de voix nécessaires.

appliqué ni dans la législation ni dans l'administration, n'en existe pas moins réellement puisque, n'admettant aucune modification unilatérale, il n'a jamais été légalement invalidé.

Ayant gardé à travers les siècles la force de loi fondamentale par rapport à la dynastie, qui s'en réclame dans la Pragmatique Sanction et dans le Diplôme d'octobre, base de la Constitution de 1867, il possède aussi la même force par rapport à la nation tchèque dont il constitue en même temps le droit public.

La restauration de ce droit est-elle compatible avec l'unité de la monarchie? Cela est certain. A condition que certaines clauses en soient modifiées conformément aux exigences d'un grand Etat fédéraliste, l'application ainsi comprise du droit historique de la Bohême, loin d'entraîner, comme les centralistes forcenés voudraient le faire croire, la déchéance ou le morcellement de la monarchie, servirait au contraire à l'affermissement de son autorité chancelante et rendrait les pays qui la composent plus heureux, plus forts, plus prospères et partant plus aptes à supporter les charges publiques communes.

Pour se convaincre que l'idée de la fédéralisation de l'Autriche n'est pas de celles qu'il est permis de classer parmi les chimères, il suffit de considérer l'organisation des Etats allemands, la Saxe, le Wurtemberg, la Bavière et autres, dont l'autonomie gouvernementale et administrative n'est préjudiciable ni à l'unité ni à la puissance de l'Empire.

Tous les hommes d'Etat, tous les économistes sont unanimes à admirer les immenses progrès économiques accomplis par la Hongrie depuis 1867, c'est-à-dire depuis qu'elle a reconquis son autonomie. Il est donc fort injuste d'envisager les efforts des Tchèques pour la restauration du droit historique de la Bohême, qui aurait pour conséquence naturelle la fédéralisation de la monarchie et la décentralisation des pouvoirs publics, comme de simples utopies régressives, dont il n'y aurait pas lieu de tenir compte.

La lutte âpre et inlassable qu'ils poursuivent, a pour but, en dernière analyse, l'amélioration économique du régime actuel, qui favorise injustement la minorité des populations

autrichiennes (1) au détriment de la majorité ; c'est là un but très juste, très raisonnable et dont la réalisation n'est qu'une question de temps.

Onéreux dans un empire qui jouit de l'unité nationale, le régime centraliste avec sa masse de règlements insipides et routiniers, est complètement absurde dans un Etat qui n'est qu'un microcosme ethnologique où les divers peuples, si profondément dissemblables, n'ont pour unique lien que la personne du souverain commun.

Le temps ne se prête plus au renouvellement des tentatives de nivellement qui échouèrent d'une façon si piteuse sous Marie-Thérèse et sous Joseph II. C'est une folie de vouloir effacer par l'unité administrative et linguistique ce qui constitue le caractère distinctif, la vie propre de chaque nationalité, de prétendre créer avec ces éléments ethniques hétérogènes un type mixte, un amalgame *anational* incolore, en un mot une *race autrichienne* telle que la rêvaient les auteurs et les inspirateurs de l'absorbante bureaucratie centraliste. L'Autriche n'a pas pour mission la tâche impossible de fusionner les différentes races et nationalités qui vivent depuis plus de dix siècles les unes à côté des autres, mais bien d'assurer à chacun des pays réunis sous son égide, avec le libre développement conforme à la tradition et à l'esprit national, la jouissance des avantages économiques qu'offre l'institution d'un grand Etat moderne.

C'est là que réside et résidera toujours le secret, la force et la raison d'être de cet Etat polyglotte, et non dans l'uniformité matérielle et linguistique de son administration ni dans sa constitution mal venue et bâtarde.

L'étroite union gouvernementale et administrative que Marie-Thérèse établit entre les pays de la Couronne de Bohême et les pays héréditaires d'Autriche fit naître un certain nombre

(1) Voici comment se répartit d'après les nationalités le chiffre total de 26.150.599 habitants qu'accuse le recensement officiel de 1900 :

Slaves :		*Allemands*.....	9.167.898
Tchèques.....	5.959.825		
Polonais.....	4.260.961	*Latins et Magyares :*	
Ruthènes.....	3.343.323	Italiens.....	727.084
Slovènes	1.192.750	Roumains.....	230.962
Serbo Croates....	711.439	Magyares.....	9.512
Total.....	15.468.298	Total.....	967.558

d'intérêts communs dont il convient de tenir compte, sinon au point de vue de droit pur, du moins par le fait qu'ils existent et s'affirment en réalité.

D'autre part les transactions internationales, les conditions de concurrence économique et commerciale avec l'étranger imposent à la monarchie la nécessité d'avoir des règlements communs relatifs au tarif douanier, à la banque, à la législation commerciale et au droit civil avec son code et sa procédure, qui sont des véritables bienfaits pour la monarchie et dont, en général, nul Etat moderne ne peut se dispenser. Enfin la situation extérieure des Habsbourgs dans le concert des grandes puissances européennes nécessite également l'unité dans la direction de certains grands départements, tels que les affaires étrangères, la défense publique et les finances.

Voilà les principaux points où l'unité devrait être respectée lorsqu'il s'agirait de régler sur la base des droits historiques les rapports des pays de la Couronne de Bohême avec les autres pays de la monarchie.

Rien ne permet de douter de la bonne volonté qu'auraient les Tchèques de faire de larges et judicieuses concessions à cet égard. Mais là où l'administration pour être bonne et pratique, doit tenir compte des conditions spécifiques du sol, s'adapter aux particularités de diverses races et nations, prendre en considération le degré de leur culture intellectuelle et leur développement historique, ils ne se lasseront pas de réclamer la décentralisation des pouvoirs et l'extension de l'autonomie régionale.

Ce cas se présenterait dans l'organisation économique des pays et surtout dans l'instruction publique qui a le plus à souffrir de la rigidité et du système routinier du régime centraliste en vigueur.

Au lieu d'être un sanctuaire où les enfants reçoivent non seulement l'instruction générale mais aussi une éducation conforme à l'esprit de leur nation, l'école en Autriche, devient trop souvent un instrument politique, dangereux pour le génie de la nation.

Chose non moins grave, l'administration centraliste, qui seule distribue les bourses et les encouragements, ne borne pas son influence à l'enseignement primaire et secondaire, elle l'étend

aussi au fleuron le plus élevé de l'instruction, aux universités, écoles polytechniques et académies des sciences et des arts.

Les résultats de ces procédés sont déplorables : l'enseignement qui doit pénétrer l'âme, meubler l'esprit de connaissances utiles, former le cœur, le passionner pour les grands et beaux principes dont les actions des futurs citoyens doivent être inspirées, s'arrête à la surface, suit les voies battues, demeure routinier, mécanique. Ceci est intolérable surtout pour les nations qui ne reculent devant aucun sacrifice, qui donneraient tout pour assurer le relèvement du niveau intellectuel et national de leur instruction.

Nul peuple plus que le peuple tchèque ne souffre de cet état de choses ; lui, si fier de son passé parce qu'il a été l'un des premiers à lutter et à pâtir pour la liberté de conscience, lui qui a donné au monde un Huss, un Komensky, qui a légué à la postérité la doctrine des Frères-Bohêmes, la religion de l'amour le plus pur et vraiment chrétien, ce peuple qui travaille avec un courage inlassable au développement du génie national et qui ne cesse de voir dans la culture du vrai humanisme le but le plus élevé de sa mission historique, est empêché de s'élever d'un libre élan vers les idéals qu'il entrevoit parce que l'administration centraliste, aveuglée au point de vue national jusqu'à défendre aux enfants tchèques de célébrer la mémoire du plus illustre pédagoque tchèque, Komensky, lui en refuse les moyens : les écoles. Le plus vif désir de cette administration serait sans doute d'effacer de l'histoire de Bohême les lumineuses pages qui font connaître et aimer à la nation tchèque son glorieux passé et d'en poser les premiers jalons à l'époque où le pays asservi reçut les premières leçons de la bureaucratie centraliste et germanisatrice.

Mais puisque l'heure est à la conciliation des deux nationalités, à la réparation du mal fait, laissons là les vaines récriminations sur le passé pour ne nous occuper que de ce qui peut rapprocher les deux parties adverses.

Or, la principale difficulté à laquelle se sont jusqu'ici heurté tous les efforts des défenseurs du droit historique de l'Etat bohême, c'est l'opiniâtre résistance des Allemands des

pays de la couronne de Bohême (1) qui, gâtés par tous les gouvernants de Vienne, jouissant de la situation de nation privilégiée, ne veulent rien céder de ce qu'ils appellent leurs positions acquises et déclarent ennemis de la monarchie tous ceux qui osent se réclamer de leurs droits historiques.

La force de choses se charge cependant de leur rappeler tous les jours que l'Autriche de 1900 n'est plus celle de 1850. Ils ne peuvent nier, non seulement que depuis la démocratisation du régime électoral ils n'ont plus de majorité au Parlement de Vienne, mais qu'ils ne forment même plus un fort parti national. Si le Reichsrath d'aujourd'hui n'est pas encore fédéralisé selon le principe des pays qui y sont représentés, il l'est parfaitement sur la base du groupement des intérêts. La fédéralisation de la monarchie s'impose donc de toute façon et cette inévitable transformation doit avoir pour point de départ la restauration du droit historique de la Bohême. Complète égalité des droits de tous les peuples, à quelque race, religion et nationalité qu'ils appartiennent, garantie pour chacun d'eux de leur individualité nationale et de leur libre développement intellectuel et économique, voilà ce qu'il faut pour cimenter d'une façon durable l'union des nombreuses nationalités composant la moitié cisleithane de l'Autriche.

Quant à la crainte éprouvée par les Allemands de Bohême et de Moravie d'être sacrifiés au point de vue national, elle est sans objet vu que les Tchèques sont prêts à accorder aux minorités allemandes une représentation proportionnée dans tous les corps publics et à assurer leur existence nationale par le droit de veto curial.

N'aspirant qu'à la reconnaissance pour toutes les nationalités, allemandes et non allemandes, du principe de complète et entière égalité en tant que races et nations, ils ne désespèrent pas de dissiper un jour les doutes et appréhensions injustes des Allemands et de les rendre plus conciliants, plus accessibles à l'idée de la paix nationale (2).

(1) D'après le recensement de 1900 on a compté ;

En Bohême	2.337.344	Allemands contre	3.930.071	Tchèques :	
En Moravie	674.740	»	» 1.728.130	»	
En Silésie	296.571	»	» 146.362	»	et 220.375 Polonais.

(2) Ils auront d'ailleurs toujours sur toutes les autres nationalités ce grand

Quand ce jour arrivera-t-il ? Pas avant que les rênes du gouvernement ne soient confiées aux mains d'un véritable homme d'Etat, fils d'une grande idée politique, impartial, clairvoyant et assez énergique pour rabaisser l'immense orgueil des Allemands autrichiens qui s'arrogent le monopole de toutes les grandeurs, pour réduire leurs prétentions à former un Etat dans l'Etat, les ramener au niveau d'une nationalité et les déterminer à travailler de concert avec les autres nations à l'affermissement de la monarchie, à son développement économique et à l'augmentation du bien-être public.

Composée en grande majorité de peuples slaves conscients de leur existence propre, et régentée jusqu'ici par une minorité allemande, l'Autriche ne cesse pas d'être agitée par les ruineuses luttes des nationalités qui absorbent ses meilleures forces, paralysent sa marche vers le progrès. Elle ne pourra regagner la tranquillité intérieure, raffermir son autorité ébranlée, redevenir un Etat fort et puissant à l'intérieur, respecté au dehors, que lorsqu'elle se sera transformée en un Etat fédéraliste où chaque peuple trouvera sa place au soleil et jouira d'une organisation propre à lui assurer le jeu de toutes ses forces et de toutes ses facultés et à lui rendre une véritable vie nationale.

Plus les évènements rapprocheront le moment de cette transformation, plus l'Autriche aura lieu de s'en féliciter parce que cette solution seule peut la préserver de sa déchéance comme grande puissance, et la sauver de l'absorption par son redoutable voisin, toujours aux aguets, désireux de reculer ses frontières jusqu'aux portes de l'Adriatique. Le mouvement irrésistible qu'est cette poussée fédéraliste ne manquera pas d'avoir aussi une importance internationale, car le jour où l'Autriche sera pacifiée et intérieurement consolidée sur la base du principe constitutionnel fédéraliste qui est celui qui répond le mieux à son origine et à sa mission, disparaîtra aussi pour les puissances européennes le grave danger de voir se dresser un jour au cœur de l'Europe un colosse dont la prépotence politique, économique et commerciale deviendrait

avantage que leur langue sera, après comme avant, la langue de la diplomatie, de l'armée et des sommités des pouvoirs publics.

pour elles extrêmement inquiétante puisqu'elle s'appuierait en temps de paix sur la force formidable d'un million de soldats.

Voilà pourquoi et comment toute l'Europe est intéressée à l'évolution qui se prépare lentement mais sûrement et sans relâche en Autriche.

HENRI HANTICH.

ÉTUDE SUR LA THÉORIE GÉNÉRALE DU DOMAINE PUBLIC [1]

(*2e article*)

II. — Désarroi de la doctrine et de la jurisprudence en matière de domaine public.

Sommaire : 67. Sur un contre-sens on n'a édifié qu'une théorie incohérente.

67. Les arbres se reconnaissent aux fruits qu'ils portent. Une théorie juridique édifiée sur un contre-sens, en dehors de toute considération des faits et des besoins sociaux, ne devait produire que des résultats peu satisfaisants à tous les points de vue, théoriques ou pratiques. Nous ne nous étonnons donc guère de la confusion, du chaos, où le Droit français se trouve, depuis soixante-dix ans, quant à ce qui touche le domaine public. Il serait fastidieux de dresser l'état des inexactitudes et des contradictions tangibles qu'on peut relever en cette matière dans les arrêts et les livres, sans parler des règlements ou des lois. Nous nous bornerons à en signaler quelques-unes de fondamentales, et, d'abord, celles qui intéressent la constitution même du domaine public.

1. — *Des dépendances du domaine public.*

Sommaire : 68. Les jurisconsultes ne s'entendent pas sur le caractère des dépendances du Domaine public. — 69. Impossibilité d'en faire l'énumération au moyen de textes formels. — 70. Impossibilité de dégager des textes un critérium précis. — 71. De l'affectation à un usage public. — 72. De l'affectation à un usage ou à un service public. — 73. Opinions des docteurs sur les dépendances mobilières du Domaine public.

68. On ne s'accorde pas même entre légistes sur le caractère distinctif des dépendances de ce domaine. Pour savoir quelles choses en font partie, les uns, plus prudents, s'attachent de préférence aux textes de lois, tandis que les autres, moins timides, cherchent et trouvent, dans deux ou trois articles du

(1) Voir *Revue*, numéro de novembre-décembre 1902, p. 401 à 446.

Code civil, un principe plus ou moins contestable, qu'ils prétendent généraliser. Ces deux méthodes aboutissent, bien entendu, aux conséquences les plus différentes.

69. Il est certes très plausible de n'appliquer à une chose quelconque un régime exceptionnel qu'en vertu d'une disposition expresse, la plaçant hors du droit commun. Rien n'est donc plus sage que de vouloir attribuer au domaine public (*nouveau style*) les biens que la loi y range elle-même, et rien que ces biens. Malheureusement, on a vu que la plupart des articles, peu nombreux, où l'expression de *domaine public* se rencontre visent une matière tout autre que celle dont nous traitons ici. Etonnez-vous donc qu'il soit impossible de bâtir sur ces textes un système qui se tienne quelque peu, à moins de supprimer ceux qui gênent trop et d'accommoder les autres ? Fatalement, on en est réduit à changer les mots importuns, sous prétexte de corriger des erreurs imaginaires, ou à recourir à des assimilations gratuites, toutes les fois qu'une formule se trouve un peu courte.

Quatre ou cinq exemples justifieront ce que nous venons de dire.

L'art. 5 de la loi des 10-11 juin 1793 exclut du *domaine public* « les... voies publiques à l'usage des communes », et l'art. 11 de la loi du 14 floréal an X en use de même à l'égard de tout pont qui serait « une propriété communale ». Que voulez-vous qu'un juriste fasse de ces articles ? Toutes les rues des villes, traversant ou non des rivières, vont lui rester sur les bras. N'est-il pas tout naturel qu'il ne tienne aucun compte de ces dires malencontreux ? Il les taira, et... ce sera justice (comme on dit au Palais) !

L'art. 538 du Code civil, fondement de toute la théorie, n'est déjà pas lui-même bien commode à mettre en œuvre. Nous n'insisterons pas sur « les lais et relais de la mer », dont la loi du 16 septembre 1807 (art. 41) a fini par régler le sort. Mais la formule du commencement : « Les chemins... à la charge de l'Etat », est des plus contrariantes. On compte par centaines les voies que l'Administration forestière établit et entretient pour l'exploitation des bois nationaux. Il n'est pas possible, cependant, de les attribuer au domaine public (*nouveau style*).

Comment aussi s'arranger de la loi du 9 floréal an XI, qui, dans les art. 1 et 2, ne rattache au *domaine public* qu'une partie des canaux de navigation ?

Les chemins de fer d'intérêt général sont une cause d'embarras nouveaux. Bien entendu, le Code civil n'en parle pas. Mais, en 1902, il n'y a pas une loi de la métropole, à notre connaissance, qui les maintienne comme une dépendance du *domaine public*. La loi du 11 juin 1880 les fait rentrer, au contraire, dans « le domaine de l'Etat » : ce qui (dit-on) est tout autre chose ! L'art. 1er de la loi du 15 juillet 1845 déclare, il est vrai, qu'ils « font partie de la grande voirie ». Seulement, la synonymie de *grande voirie* et de *domaine public* est fort contestable. La loi du 29 floréal an X, art. 1er, traite les chemins de halage comme une dépendance de la grande voirie, bien qu'ils n'appartiennent pas au Domaine et ne constituent que des servitudes, sauf exception.

N'oublions pas aussi la loi du 20 août 1881 dans la liste des textes gênants. Est-ce pour déconcerter les constructeurs de théories soi-disant légales, qu'elle a défini tous les chemins ruraux, imprescriptibles ou non, des chemins « *affectés* à l'usage du public » ? Il eût été si simple d'employer l'expression de *servant au public*, qui ne compromettait rien.

Et les églises, où trouver un texte qui les protège ? On n'a découvert rien de mieux que l'art. 75 de la loi du 18 germinal an X, disant que « les édifices anciennement destinés au culte catholique... serons mis à la disposition des évêques ». De cette formule, qui semble plutôt consacrer une sorte de démembrement, on a conclu que les églises étaient inaliénables et imprescriptibles. Nous ne saurions en vouloir aux jurisconsultes qui n'ont pas saisi la rigueur de cette déduction (1). Mais les protestants et les israélites ont le droit de se plaindre que leurs temples ou leurs synagogues ne jouissent point des mêmes privilèges. Ils peuvent, du reste, soutenir que leurs synagogues et leurs temples sont, eux aussi, inaliénables et imprescriptibles, parce que les églises catholiques ont été

(1), Voyez le *Traité de Droit public...*, par M. A. Batbie, 2e édition (Paris, L. Larose et Forcel, 1885), t. V, page 318, et le *Traité élémentaire de Droit administratif*, par M. H. Berthélemy, 2e édition (Paris, A. Rousseau, 1902) page 260.

mises à la disposition des évêques. Au point de vue logique, ce raisonnement vaudrait l'autre, sur lequel il aurait même l'avantage de respecter l'égalité des cultes devant la loi.

On aura beau tordre et même altérer les textes où se rencontrent les mots de *domaine public* ou des expressions soi-disant équivalentes, jamais on n'y trouvera les éléments d'une théorie logique et pratique à la fois.

70. Pourra-t-on, du moins, par un procédé de sublimation, sans trop s'attacher à la lettre de nos lois, en dégager une idée générale, comme indication féconde ?

Quelques-uns l'ont essayé, mais sont arrivés à des résultats peu concordants.

Presque tous ont cherché le caractère distinctif des dépendances du domaine public dans l'affectation qu'elles reçoivent. Seulement, nos auteurs et nos magistrats ne s'entendent plus dès qu'il faut déterminer le genre de l'affectation qu'on choisit pour type. Est-ce l'usage public ? ou bien l'usage et le service public à la fois, qui doivent servir de critérium aux légistes ? Ceux qui adoptent la formule la plus large se divisent, à leur tour, dès qu'ils discutent les restrictions que subira leur principe. On prend alors plus ou moins en considération la nature et la valeur de l'objet, ou quelque autre circonstance accessoire.

Peut-être ne trouvera-t-on pas deux docteurs qui donnent exactement la même définition, et pas un qui suive jusqu'au bout sa définition propre, lorsqu'il s'agit de l'appliquer à des cas particuliers.

71. Parmi les théories que nous visons, la plus étroite est exposée très nettement dans un arrêt de la Cour de Lyon. Il serait injuste de ne pas remercier cette Cour des efforts qu'elle a faits depuis longtemps pour découvrir la solution du problème qui nous occupe. Voici en quels termes, elle a cru le faire dans un arrêt du 10 juillet 1894 : « Considérant que l'énumération des dépendances du domaine public, faite par les art. 538 et 540 du Code civil n'est point limitative, mais seulement énonciative ; qu'elle doit être complétée par un critérium cherché dans un caractère commun à toutes les choses énumérées par la loi ; — Considérant que ce caractère distinctif de

la domanialité publique réside dans l'affectation d'une chose à l'usage direct et immédiat du public, etc. » (1).

Si l'on peut induire légitimement quelque chose de ces trois propositions, c'est que les objets énumérés dans l'art. 540 du Code civil sont affectés « à l'usage direct et immédiat du public ». Or, ces objets sont « les portes, murs, fossés, remparts... des forteresses ». Sur quoi, nous nous permettrons les réflexions suivantes. Chacun peut avoir des idées particulières sur les conditions de la défense nationale ; admettre, par exemple, que le premier venu, étranger comme français, visite librement et minutieusement nos places fortes. Mais, lorsqu'un juriste traite du domaine public, en général, ne doit-il pas tenir compte des dispositions de la loi des 8-10 juillet 1791 (2), reproduites dans le décret du 4 octobre 1891, art. 153 (3) ?

Dans cet article, on lit : « Les officiers et les agents militaires que leur service y appelle peuvent *seuls* parcourir toutes les parties des fortifications. Les autorisations délivrées aux personnes civiles déterminent la partie des fortifications qu'elles peuvent visiter, etc »

Est-ce là ce que la Cour de Lyon entend par une chose affectée directement et immédiatement à l'usage du public ?

72. L'art. 540 du Code civil ne fournit pourtant qu'un argument d'analogie assez faible aux auteurs qui veulent comprendre dans le domaine public les choses affectées à un *service* public quelconque, en même temps que celles dont tout le monde dispose collectivement. Conclure des forteresses aux casernes est spécieux peut-être. Mais leur assimiler les édifices civils, tels que les hôtels-de-ville et les préfectures, est téméraire, pour le moins. Aussi ne comprenons-nous pas que les partisans de la doctrine visée s'abstiennent d'invoquer l'art. 5 de la loi des 10-11 juin 1793. Il est vrai qu'il est absolument étranger à la matière ; mais ni plus ni moins que l'art. 538 ou 540 du Code civil. En revanche, il est formel. On y lit que « les édifices et terrains destinés au service public... sont con-

(1) Sirey, 1895, 2, 190.

(2) Voyez la loi des 8-10 juillet 1791, sur la conservation et le classement des Places de guerre, titre Ier, art. 28.

(3) Décret du 4 octobre 1891, sur le service des places.

sidérés comme *des dépendances du domaine public* ». Où pourrait-on trouver mieux que ce texte ?

Il faudrait pourtant en finir avec les changements de jurisprudence relativement aux édifices publics, en particulier. La Cour de Toulouse, s'inspirant de la tradition, les mettait, en 1831, hors du commerce (1). Mais, en 1854, la Cour de Paris fit rentrer une préfecture sous le régime des propriétés ordinaires (2). Il est vrai que le même tribunal paraît s'être montré plus favorable, en 1897, à un humble lavoir communal, sans encourir la censure de la Cour suprême (3). Seulement, qui peut savoir ce qu'il adviendrait, demain, pour un lycée ou un palais de justice ?

73. Toutefois, si l'on veut apprécier l'étendue du mal que nous signalons, c'est-à-dire le désarroi qui règne dans l'esprit des juristes, il faut les interroger sur ce qu'ils pensent des objets mobiliers appartenant au domaine public. Nous ne nous arrêterons pas aux vases sacrés, que Proudhon assigne au domaine public municipal, en tant que « choses indistinctement destinées à l'usage de tous », aussi bien que les cimetières (4). Il nous suffira d'indiquer deux opinions extrêmes, celle de M. Ducrocq, qui rejette, sans distinction, tous les meubles, sauf, peut-être, ceux que la loi du 30 mars 1887, art. 10, déclare inaliénables et imprescriptibles (5), et celle de M. Hauriou, qui accueille sans difficulté dans le groupe juridique à définir le matériel de guerre, tel que chevaux, canons et fusils (6).

(1) Sirey, 1831, 2, 277.

(2) Voyez l'arrêt du 18 février 1854, dans le *Répertoire du Droit administratif*, de L. Béquet (Paris, P. Dupont, 1892), t XI, page 107.

(3) L'arrêt du 11 novembre 1897 ne fait qu'adopter les motifs confus des premiers juges et a été maintenu par la Cour de cassation, sans que celle-ci s'expliquât sur la question nettement. Sirey, 1900, 2, 105, et 1, 221.

(4) Voyez dans le *Traité du Domaine public*, t. II, page 14, ce curieux passage : « Quand nous n'aurions à invoquer ici que le principe général et de droit commun qui veut qu'on classe dans le domaine public les choses indistinctement destinées à l'usage de tous, cela nous suffirait pour faire voir que les vases sacrés, les cimetières communaux et les églises où l'exercice du culte a lieu sont nécessairement compris dans cette catégorie ».

(5) V. Th. Ducrocq *Cours de Droit administratif* (Paris, A. Fontemoing, 1901), t. IV, pages 136 à 311 et page 535.

(6) V. M. Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 4e édition (Paris, A. L. Larose, 1901), page 622.

Lorsqu'on voit des auteurs si compétents arriver à des solutions si divergentes, l'on se défie de soi-même, et l'on est prêt à se condamner au silence, en murmurant le doux vers de Virgile :

« Non nostrum inter vos tantas componere lites » (1).

2. — *De la condition légale des dépendances du domaine public*

SOMMAIRE : 74. Les dépendances du Domaine public sont-elles des *biens* ? — 75. Nombreux textes de lois qui le déclarent. — 78. Du caractère des canaux de navigation en particulier. — 77. Langage de la jurisprudence statuant sur le Domaine public. — 78. Inconséquence des légistes qui ne qualifient pas de *biens* les dépendances de ce domaine. — 79. Contradictions de la jurisprudence par rapport aux expropriations des mêmes biens. — 80. Lacunes de la législation française quant au transfert des dépendancs d'un domaine public dans un autre.

74. Si nous ne pouvons savoir, en consultant la jurisprudence et la doctrine, quelles sont les dépendances du domaine public, parviendrons-nous, du moins, à connaître la condition légale des choses que tout le monde y range ?

Il nous faut revenir ici une dernière fois sur une controverse que déjà nous avons signalée à deux ou trois reprises.

On sait que, depuis des siècles, les légistes discutent la question de savoir si les cours d'eau navigables, les grandes routes, etc., sont de simples choses ou sont des biens susceptibles de propriété. La querelle remonte à Loyseau, pour le moins. Cependant, Lorry, dans ses notes sur le grand traité de Lefèvre, a dit : « Ce sont des mots de part et d'autre » (2) ; et Enjubault, dans son rapport sur le Code domanial de 1790, n'y a vu, lui aussi, qu' « une dispute de mots » (3). Ces jugements rigoureux n'ont pas découragé les jurisconsultes modernes. De nombreux auteurs se plaisent à soutenir encore que les dépendances du domaine public ne sont pas des biens ; mais ils se gardent d'admettre les conséquences les plus immédiates de la thèse qu'ils défendent.

(1) *Eglogues*, III, v. 98.

(2) Voyez le *Traité du domaine*, par LEFEVRE DE LA PLANCHE, t. I, page 30, note *a*.

(3) *Archives Parlementaires*, 1re série, t. XX, page 317.

75. Le moindre inconvénient de cette doctrine est (nous le répétons) d'être en opposition formelle avec une trentaine, au moins, de textes de lois ou de règlements. Nous pourrions citer vingt lois proprement dites où le législateur français, parlant de fleuves ou de rivières navigables. de canaux de navigation, de grandes routes, de chemins vicinaux, de chemins de fer, de forteresses ou d'églises, emploie les mots : *biens*, *propriétés* ou *propriétaires*, *possessions*, *domaines nationaux* ou *domaines de l'Etat*, et autres semblables. Le Code civil mentionne lui-même les choses affectées à un usage ou à un service public sous le titre : « *Des* Biens *dans leurs rapports avec ceux qui les possèdent* ». Sans doute. il arrive aux législateurs français d'employer quelques termes inexacts. Mais une soi-disant erreur, qui se reproduit de génération en génération, à partir de Louis XIV et jusqu'aux Parlements de la troisième République, a quelque chance d'être une vérité.

Peut-être viendra-t-on nous objecter la fin de l'article 538 du Code civil, où il est parlé des « portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée », à la suite d'une énumération où figurent les grandes routes, les rivages de la mer, les cours d'eau navigables ou flottables. Mais, d'abord, on ne saurait trop redire que l'article mentionne aussi des choses qui ne sont nullement affectées à un usage ou à un service public. De plus, le qualificatif de *privée* ajouté au mot de *propriété* indique précisément qu'il est question de choses susceptibles d'un genre d'appropriation autre que la propriété privée. Ici même *privée* est opposé à *nationale*, et non à *collective* ; tout comme dans l'article 5 de la loi des 10-11 juin 1793, où les dépendances du domaine public sont distinguées des biens communaux. L'article 538 n'a, encore une fois, pour objet que la détermination des droits de l'Etat sur des choses qu'on lui contestait plus ou moins auparavant. Il finit en rappelant que tous les immeubles dont la nature ou le régime légal ne permettent à personne d'autre d'en être maître appartiennent à la Nation. En somme, il fait une application particulière de la règle générale édictée par l'article 713 du même Code.

Jamais nos législateurs n'ont admis, de 1790 à 1815, une équivalence quelconque entre ces deux expressions : *biens*

non-susceptibles de propriété privée et *biens affectés à un usage ou à un service public*. En 1804, dans le Code civil, comme en 1793, dans la loi des 10-11 juin, ils ont exclu, implicitement ou explicitement, les chemins vicinaux des portions du territoire « non-susceptibles de propriété privée ». Mais ce sont les lois sur les canaux de navigation qui fournissent une preuve écrasante de la thèse que nous venons d'exposer.

76. On s'est étonné souvent que ces canaux manquassent dans la liste des choses énumérées par l'article 538 du Code civil. N'avaient-ils pas une place marquée auprès des cours d'eau navigables ou flottables? Mais il était impossible au législateur de l'époque de ranger les canaux de navigation parmi les biens non-susceptibles de propriété privée. Il avait fait ou allait faire dix lois, dont plusieurs sur la contribution foncière, où il visait les *propriétaires* de ces canaux. Mieux encore ! On se souvient qu'il devait, cinq ans après, en mettre un certain nombre en vente, sans les désaffecter.

On dira peut-être que les soi-disant propriétaires des canaux de navigation sont des propriétaires qui ne le sont pas. N'est-ce pas là une de ces subtilités qu'il serait sage de laisser à ces auteurs qui jouent sur les mots, qui s'imaginent être profonds lorsqu'ils cessent de se comprendre eux-mêmes, et qui accouplent des propositions contradictoires à l'imitation lointaine de Hégel ? Le législateur prend les choses par le milieu, et non par les bords. Il n'oublie point que le droit de propriété est soumis en France à des restrictions très diverses. Sans parler de l'expropriation pour cause d'utilité publique, on voit couramment des personnes, physiques ou civiles, qui ne peuvent point disposer de leurs patrimoines ; d'autres, qu'un usufruitier prive, tant qu'il vit, du produit de leurs biens ; et d'autres encore qu'un voisin gêne et gênera indéfiniment, pour son avantage exclusif, dans l'usage des fonds qu'ils possèdent. Toutefois, on n'hésite pas à les appeler *propriétaires*. Pourquoi le législateur ne qualifierait-il pas de même ceux qui, sans limite dans le temps, retirent tous les bénéfices d'un canal grevé d'une affectation publique ? S'ils sont de simples particuliers, ils transmettent leurs droits à leurs successeurs. Etat ou commune, ils n'ont rien à craindre de la mort. Les expressions de *propriétaires* et de *propriété* sont celles qui

viennent tout d'abord à l'esprit, lorsqu'on considère un rapport semblable.

77. En tout cas, ce n'est pas à la jurisprudence, dont le langage est loin d'être uniforme et invariable, qu'on pourrait emprunter une expression meilleure. Ainsi, la Cour de Caen nous enseigne (1) que l'Etat a sur le domaine public « *moins* un droit de propriété qu'un *simple* droit de protection et de surveillance ». Sans nous arrêter à ce *simple* droit, nous demanderons la portée juridique du terme de *moins*. Il y a des nuances qui ne conviennent qu'en littérature. Que peut signifier également ce droit *général* dont la Cour de Cassation a parlé dans plusieurs arrêts (2) ? Le mot est des plus amphibologiques. *Général* est-il ici l'opposé de *particulier* ou de *partiel* ? Selon que l'on adopte un sens ou l'autre, le droit de propriété est ou n'est pas compris dans le terme. Ne vaudrait-il pas mieux parler la langue courante et claire du législateur, que d'en créer une vague et obscure, qui n'a jamais servi (nous y insistons) qu'à gêner les administrateurs dans la gestion d'intérêts collectifs qu'ils sont à même de mieux apprécier que personne.

78. L'opiniâtreté dont les docteurs et les magistrats ont fait preuve en cette matière est d'autant plus étrange que, sur des questions plus ou moins connexes, ils admettent des solutions qu'il leur faudrait rejeter si les dépendances du domaine public n'étaient pas des biens.

Quelle inconséquence que d'accorder même au simple concessionnaire d'un canal les actions possessoires qui lui permettent de défendre son droit d'exploitation !

On a reconnu aux communes le droit d'acquérir la mitoyenneté d'un mur au profit d'un bâtiment destiné à l'usage du public !

Et que décide-t-on lorsqu'une rue ordinaire est supprimée dans une ville ? Tant qu'elle servait à la circulation, c'était (paraît-il) une simple chose, n'appartenant à personne. L'article 713 du Code civil attribue donc à l'Etat les terrains qu'elle occupait, dès qu'il redeviennent des biens. Où trouver un

(1) Voyez l'arrêt du 21 août 1866, dans Sirey, 1867, 2, 256.

(2) Voyez les arrêts du 7 juillet 1869 et du 11 août 1891, dans Sirey, 1869, 1, 418 et 1892, 1, 134.

texte qui les déclare communaux ? Cependant, tout le monde s'accorde pour les dire tels, et avec raison. Même, lorsqu'une portion de voie urbaine a été incorporée à une grande route, et que celle-ci est déclassée, la jurisprudence administrative exige que cette portion rentre dans le domaine de la Ville où elle se trouve. Elle entend respecter le droit antérieur et fondamental du propriétaire, malgré les affectations et désaffectations sucessives qu'a subies sa chose.

79. Le trouble produit dans les conceptions des légistes par la controverse que nous venons d'exposer doit être pour quelque chose dans les vicissitudes de la jurisprudence relative aux expropriations des dépendances du domaine public.

La Cour de Cassation a décidé très exactement dans une première affaire, en 1847, que, lorsqu'une voie ferrée empruntait les terrains d'une fortification, il n'y avait pas lieu de les exproprier. Ils ne changent pas, en effet, de maître. Après comme avant, ils appartiennent au Domaine (1).

Toutefois, en 1865 et 1867 (2), des compagnies de chemins de fer d'intérêt général ont été condamnées à payer des indemnités parce qu'elles s'annexaient des portions de rivage ou de rivière navigable. Dans ces deux cas, non plus que dans le cas de 1847, l'Etat ne perdait un centiare du sol. Rien ne justifiait donc des décisions opposées à la première.

Mais voici qu'en 1897 (3), par un revirement tout contraire, la Cour de cassation vient de juger qu'il n'y a pas lieu d'exproprier même les choses qui passeraient du domaine public d'une commune dans celui de l'Etat. Elle assure qu'il n'y a, dans l'espèce, qu'un changement d'affectation. N'est-ce pas violer manifestement les lois qui distinguent trois catégories de domaines publics ?

80. Il est fort douteux que la Cour de cassation ait prévu les difficultés que soulève dans la pratique la doctrine qu'elle vient d'émettre. Elle parle d'un simple changement d'affectation. Mais nos lois n'ont réglé que quelques-uns des cas où une dépendance d'un domaine public est transférée dans un

(1) Voyez l'arrêt du 17 février 1847, dans Sirey, 1847, 1, 813.

(2) Voyez les arrêts du 8 mai 1865 et du 30 décembre 1867, dans Sirey 1885, 1, 273 et 1868, 2, 189.

(3) Voyez l'arrêt du 20 décembre 1897, dans Sirey, 1898, 1, 94.

autre. Il existe des textes qui font intervenir le législateur dans les promotions de routes départementales ou de chemins de fer d'intérêt local (1) Les pouvoirs conférés aux Conseils généraux leur permettent de faire passer certaines voies du réseau départemental dans le vicinal, et réciproquement (2). Rien de plus simple aussi que les mutations de même ordre, quand toutes les administrations intéressées sont d'accord. Seulement, lorsqu'elles ne le sont point, comment s'en tirer, en l'absence de toute procédure édictée par la loi?

Supposons que le gouvernement veuille, malgré une administration municipale, convertir une place publique en bassin de chasse ou de carénage dans un port maritime. L'expropriation n'est plus admise. Quelles garanties va-t-il rester à la Ville dont on projette de mutiler le domaine?

Rappelons ici un précédent qui donne à réfléchir.

On sait que lorsqu'il s'agit d'enlever à une commune des portions de ses voies pour un chemin de fer, c'est le Ministre des travaux publics qui en décide, par interprétation très contestable d'une clause insérée dans un simple cahier des charges, c'est-à dire dans un contrat où la commune n'est pas intervenue. De plus, les compensations allouées aux municipalités dans ces circonstances, sont trop souvent nulles ou notoirement inférieures aux dommages qu'on leur inflige. Cette pratique est, à nos yeux, tout aussi contraire aux principes du droit civil qu'à ceux du droit administratif.

La dernière jurisprudence de la Cour de cassation ne va-t-elle pas entraîner l'Administration centrale à user d'expédients analogues dans bon nombre de cas variés?

SOMMAIRE : 81. Nécessité d'une législation d'ensemble.

81. Nous croyons que les faits dont nous avons présenté un tableau sommaire justifient le désir que nous avons exprimé en commençant de voir la France dotée d'une loi d'ensemble sur le domaine public.

Pour remédier au mal, il ne suffit point d'insérer des dispo-

(1) Voyez les lois du 21 avril 1832 (sur le budget des dépenses), art. 10, et du 11 juin 1880, art. 11.

(2) Voyez la loi du 10 août 1871, art. 46.

sitions isolées dans quelques lois spéciales. La valeur de cette méthode ressort d'une expérience très récente. Depuis quarante à cinquante ans, docteurs et tribunaux n'étaient pas arrivés à s'entendre sur les conséquences de la délimitation des cours d'eau navigables. L'art. 36 de la loi du 8 avril 1898 a statué sur la question. La controverse a repris de plus belle !

C'était bien la peine que notre législateur rédigeât une formule qui n'a fait que compliquer le débat.

III. — QUESTIONS A RÉSOUDRE DANS UNE LOI SUR LE DOMAINE PUBLIC.

SOMMAIRE : 82. Importance des problèmes dont une loi d'ensemble sur le Domaine public aura à s'occuper.

82. Le jour où nos autorités publiques, lasses d'une mystification prolongée, cesseront de suivre les errements de Proudhon et entreprendront de donner à la France une loi générale sur le domaine public, elles auront à résoudre toute une série de problèmes difficiles. Nous voudrions achever cette étude en leur en signalant quelques-uns C'est, du reste, avec la réserve la plus grande que nous nous permettrons de proposer les solutions qui nous sembleront les plus conformes aux traditions anciennes et aux besoins actuels du pays.

1. — *De l'institution d'un domaine public.*

SOMMAIRE : 83. Utilité sociale de biens affectés à un usage ou à un service public, et dangers exceptionnels auxquels ils sont exposés.

83. La première question qui se présente est évidemment celle de savoir si l'on soumettra à un régime spécial l'ensemble des choses affectées à un usage ou à un service public. Doit-on ou ne doit-on pas en autoriser l'aliénation totale ou partielle et surtout la prescription, dans les conditions ordinaires de notre droit civil ? Deux raisons, au moins, militent en faveur de règles exceptionnelles.

L'importance qu'ont les choses dont il s'agit au point de vue général et collectif rend leur conservation trop précieuse

pour qu'on ne songe pas à les protéger effectivement. Elles sont comme les organes de la vie sociale. Les particuliers n'ont qu'à subir avec résignation les ennuis que leur impose un privilège dont ils profitent couramment. C'est eux qui pâtiraient, d'ailleurs, dans leurs personnes et dans leurs biens, des dégradations et des pertes du domaine public : dans leurs personnes, à raison des commodités dont une réduction ou une suppression les priveraient ; dans leurs biens, par suite des sacrifices que leur imposeraient des réparations ou des reconstitutions nécessaires. Un État civilisé ne se passe point d'un puissant matériel, qui assure les relations communes, ainsi que le fonctionnement des services publics.

Ajoutons que ce matériel indispensable est plus exposé que les autres biens au danger des usurpations. Il n'a pas un maître capable de le défendre. Ce sont des administrateurs plus ou moins vigilants, qui sont chargés, les uns après les autres, pour un temps variable, mais plutôt court que long, d'assurer passagèrement une conservation qui ensuite ne les regardera plus. Il faut donc que la loi, invisible, mais jamais absente, supplée aux défauts des surveillants par quelques dispositions préventives et protectrices.

Il importe, en conséquence, d'établir une inaliénabilité *relative*, bien entendu. Parler d'*absolu* ou de *perpétuel* est ridicule dès qu'il s'agit d'affaires humaines ou terrestres. C'est le gaspillage et la dissipation du domaine public qu'il faut rendre impossible ou plutôt difficile, au moyen de formalités utiles et de contrôles sérieux, adaptés aux circonstances particulières.

En dehors des aliénations *totales*, il y a lieu de régler aussi les *partielles*. Nous désignons par ce mot toute attribution de droits, plus ou moins précaires ou fermes, sur les dépendandances du domaine public. Il est d'un intérêt social que l'on tire de ces choses-là, comme des autres, le plus d'utilité possible. L'inaliénabilité n'est pas un principe intangible, qu'il faille appliquer sans réserve, en bloc. Respectable alors qu'il sert au développement des hommes, il cesse de l'être dès qu'il l'entrave.

Mais, surtout, le législateur devra décourager les usurpations clandestines : les prescriptions. Ce mode d'acquisition

de biens, critiquable lorsqu'il profite aux personnes auxquelles on peut imputer quelques négligences, est plus contestable encore quand le possesseur qui l'invoque est de mauvaise foi. Il suffit d'organiser ce que nous appellerons l'*apparence* du domaine public, pour en mettre l'imprescriptibilité au dessus de tout reproche.

2. — *Des dépendances du domaine public.*

SOMMAIRE : 84. Choix du caractère distinctif des dépendances du Domaine public. — 85. Que doit-on entendre par un *bien qui n'est pas susceptible de propriété privée* ? — 86. Il est déraisonnable de ne comprendre dans le Domaine public que les biens affectés à un *usage* public. — 87. L'usage que le public tire des dépendances du Domaine public doit être presque absorbant. — 88. Les services publics qui justifient l'incorporation d'un bien dans le Domaine public doivent être établis officiellement, mais peuvent être nationaux, départementaux, communaux, hospitaliers, scientifiques, etc. — 89. Des bâtiment affectés au logement de fonctionnaires. — 90. Que les biens compris dans le Domaine public doivent être susceptibles de durer indéfiniment.

84. Une fois que l'on a reconnu qu'il est bon d'instituer un domaine public, soumis à des règles spéciales, il reste à déterminer le principe en vertu duquel on lui attribuera les objets de tel ou tel ordre.

S'attachera-t-on à un caractère négatif, comme semble l'avoir fait la loi du 16 juin 1851, sur la constitution de la propriété en Algérie? On pourrait s'inspirer alors du Code civil et de la conclusion de l'art. 538. Les dépendances du domaine public se reconnaîtraient à ce qu'elles ne seraient point susceptibles de propriété privée.

Mais, peut-être, vaudrait-il mieux recourir à quelque autre distinction, et, par exemple, à l'utilité générale et durable que présentent certaines espèces de choses.

Choisissons entre ces deux critères, et précisons-les, au besoin.

85. Nous ne voulons point revenir sur ce que nous avons déjà dit quant aux intentions des auteurs du Code civil, alors qu'ils ont énuméré, entre autres choses, dans l'art. 538, « les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée ».

C'est, du reste, la formule moins restreinte de *biens qui ne*

sont pas susceptibles de propriété privée, que nous allons étudier ici, en la prenant dans le sens où on l'entend aujourd'hui. Elle a le tort grave, à nos yeux, d'être amphibologique. Par elle-même, elle n'indique pas, en effet, quel ordre d'impossibilité elle vise : naturelle ou bien légale ?

Sans même évoquer les législations étrangères, on peut établir, par l'histoire de l'ancien droit de la France, que toutes les choses dont nos juristes modernes composent le domaine public (*nouveau style*) n'ont point appartenu à l'Etat, ni même à des établissements publics, en tout temps et en tout lieu. Plus ou moins grevées de servitudes dans un intérêt collectif, elles ont souvent figuré jadis dans les patrimoines même de simples particuliers. Il n'est donc pas impossible et contre nature que des particuliers les possèdent, en tout ou en partie.

Le législateur, sans doute, peut admettre qu'il vaut mieux soustraire des catégories de choses à l'appropriation privée. Mais, alors, dans un intérêt général, bien ou mal compris, il créera une impossibilité qui n'existait point auparavant. Parce que des objets auront telle ou telle qualité spéciale, ils seront placés hors du droit commun. Seulement on ne les mettra sous un régime exceptionnel que par voie de conséquence. Quand la loi déclarera que les grands cours d'eau et les grandes routes ne sont pas susceptibles de propriété privée et sont considérés comme des dépendances du domaine public, nous aurons à demander : « pourquoi ? » C'est précisément ce *pourquoi* qui nous permettra de comprendre la mesure prise. Une impossibilité légale n'est qu'une décision de l'autorité publique, qui a besoin d'être expliquée, et qui n'explique rien par elle-même.

Aussi n'hésitons nous point à écarter la formule négative dont nous venons d'examiner la valeur.

86. Plus ou moins consciente des objections qui précèdent, la doctrine s'est efforcée généralement d'établir la théorie du domaine public sur un caractère positif. Nous avons eu l'occasion de dire plus haut qu'elle s'est attachée surtout à relever la destination des choses qu'elle a classées à part des autres biens. On n'a donc qu'à faire comme elle, sauf à bien choisir et à mieux déterminer la destination qu'on adopte en tant que marque caractéristique.

Faut-il opter pour l'affectation à l'usage public seul ? ou y joindre l'affectation à un service public ?

Il serait étrange qu'un Etat protégeât moins ses forteresses et ses arsenaux, instruments de sa conservation, qu'un pauvre chemin vicinal ou rural, qui peut-être n'intéresse qu'un hameau. La théorie la plus large nous semble donc devoir être admise sans hésitation, mais non sans explications.

87. En effet, et en premier lieu, l'expression d'*usage public* ne représente rien de précis. S'il n'est pas douteux que les grandes routes, où tout le monde passe librement, sont et doivent être affectées à l'usage public, la chose est plus contestable pour d'autres espèces de voies. Tels sont, par exemple, les chemins de halage dont le classement est discutable.

Les auteurs du Code civil avaient songé à les revendiquer pour la Nation (1) : ce qui nous explique, par parenthèse, qu'ils ne figurent point dans l'article 650, où nous voyons, au contraire, citer le marchepied parmi les servitudes d'utilité publique. Faudrait-il reprendre ce dessein ou regretter qu'on ne l'ait pas suivi en 1804 ? Nous ne le croyons pas. L'affectation des chemins de halage est limitée à un certain genre de circulation et n'absorbe point les avantages à tirer des terrains où la servitude s'exerce. Les propriétaires de ces fonds conservent un droit de jouissance qui ne laisse pas d'être fort appréciable. Rien n'oblige donc à leur imposer une dépossession complète, qui, d'ailleurs, serait très coûteuse à l'Etat.

C'est en s'attachant à cet ordre de considérations qu'il faudrait mesurer l'intérêt à raison duquel on comprendrait dans le domaine public telle ou telle chose affectée à un *usage* collectif.

88. Plus nombreuses et plus complexes sont les questions relatives aux *services* qui légitiment une attribution analogue.

Il ne nous semble pas douteux qu'ils doivent avoir assez d'importance pour que les autorités publiques aient jugé nécessaire de les organiser elles-mêmes et d'en assurer le fonctionnement. Nous laisserions donc de côté toutes les entre-

(1) *Archives Parlementaires*, 2e série. t. VII, page 627.

prises que nos lois abandonnent à l'initiative privée. Ce ne sont que les services officiels que nous retiendrions.

Mais, après avoir ainsi limité la règle, il reste à décider si le classement s'étendra aux objets qui sont affectés à des services officiels de tout genre, ou seulement à ceux qui intéressent la défense nationale. Tout le monde s'accordera pour assurer aux fortifications, aux arsenaux et même aux casernes, des garanties précieuses. Quant à nous, nous appliquerions le même régime, sans hésiter, aux immeubles et aux meubles affectés indéfiniment à la vie civile, économique et intellectuelle, de nos sociétés. Traiter ces biens moins favorablement peut avoir des résultats fort regrettables. Il est difficile d'admettre qu'un particulier exerce une servitude de passage sur un champ de manœuvre. L'est-il moins qu'il démolisse et reconstruise à sa convenance, en vertu des lois sur la mitoyenneté, le mur latéral d'un bâtiment où l'Autorité dépose ses deniers ou bien ses archives? Une indépendance matérielle est fort désirable, sinon nécessaire, pour les immeubles où fonctionnent la plupart des services publics. Il y a donc lieu de les soustraire, en principe, au droit général qui régit les biens.

Aussi voudrions-nous qu'on favorisât sans distinction tous les services publics, qu'ils relèvent de l'Etat, des départements et des communes, ou encore de quelque autre établissement officiel. Les hôpitaux, par exemple, ne méritent-ils point un traitement de faveur? Et nous ne serions pas moins larges à l'endroit des choses qui contribuent au développement scientifique et artistique de la Nation. Pour les classer dns le domaine public, il nous suffirait même qu'ils fussent réservés, comme des modèles, à l'admiration et à l'imitation de tous. C'est parce qu'elles sont destinées ainsi à un certain usage public que la loi du 30 mars 1887 a, sans doute, déclaré des œuvres d'art appartenant à l'État inaliénables et imprescriptibles.

89. A propos des bâtiments dans lesquels des fonctionnaires sont logés, tant par l'Etat, que par les départements, les communes ou des établissements analogues, on peut demander s'ils doivent être assimilés aux immeubles affectés à des services publics. Nous serions disposé à le faire, quant à ceux où

tout le monde a le droit de pénétrer, en réclamant l'accomplissement d'un acte qui l'intéresse. Cela suffirait pour leur reconnaître un caractère double, public et privé à la fois, et le caractère public, devrait, à nos yeux, l'emporter sur l'autre.

90. Nous n'avons pas abordé jusqu'ici une question capitale, relative à la nature même des biens qu'on doit comprendre dans le domaine public.

Comme il s'agit de les déclarer inaliénables et imprescriptibles, il nous paraîtrait irrationnel de les choisir parmi les objets qui ne sont susceptibles que d'un emploi passager. La première condition qu'ils ont à remplir n'est-elle point de pouvoir être indéfiniment utiles à la collectivité ? Peu importe, d'ailleurs, leur caractère mobilier ou immobilier. Sous l'ancien régime déjà, les juristes avaient reconnu que la conservation d'une œuvre d'art ne méritait pas moins de sollicitude que celle d'un fonds de terre. Et quant à la force de résistance, bien des édifices durent moins longtemps que tel manuscrit de parchemin ou même de papyrus fragile !

A propos de manuscrits, nous ferons observer, une seconde fois, combien il serait déraisonnable d'attribuer au domaine dont nous traitons les choses affectées à un *usage*, mais non celles qui le sont à un *service* public. Dans certains dépôts officiels, on communique aux curieux les documents qui n'ont plus qu'un intérêt historique, tandis qu'on leur refuse, et avec raison, ceux qui intéressent l'expédition courante des affaires du pays. La théorie que nous avons écartée comme trop étroite protégerait les derniers moins que les autres, malgré l'importance supérieure qu'ils peuvent avoir au point de vue social.

3. — *De la condition juridique des dépendances du domaine public.*

Sommaire : 91. Les dépendances du Domaine public doivent être considérées comme des biens. — 92. Il est avantageux de les répartir entre l'Etat et les établissements publics. — 93. En principe, une dépendance du Domaine public doit appartenir à la personne dont l'administration en dispose.

91. Est-il nécessaire de dire que le législateur doit continuer à qualifier de *biens* les dépendances du domaine public ? Nous

nous sommes exprimés à cet égard trop longuement pour y revenir. Les dépendances du domaine seront donc toutes soumises au régime ordinaire de la propriété, dans la mesure ou il se concilie avec leur affectation collective. Leur maître aura sur elles les droits actuels ou éventuels de tout maître, pourvu qu'ils ne gênent point l'usage ou le service dont ces choses sont grevées au profit de la société civile. Seulement, il reste à déterminer quel sera ce maître, et, d'abord, s'il n'y en aura rien qu'un.

92. Réunir toutes les dépendances du domaine public dans un unique patrimoine, celui de la Nation, est une conception simple et séduisante en théorie. C'est le système que paraissent avoir adopté, pour notre possession algérienne, les auteurs de la loi du 16 juin 1851. Mais on peut douter qu'il assure le développement harmonique d'un grand Etat. Il semble avoir pour conséquence fatale, non seulement la subordination, mais bien le sacrifice des besoins locaux aux intérêts, réels ou apparents, du pays tout entier. Comment l'administration qui préside aux affaires générales de la République s'arrêterait-elle avec sollicitude aux convenances spéciales d'une centaine de régions ou de trente et quelques milliers de villes et de villages ? Elle ignore même les nécessités auxquelles il lui faudrait satisfaire. C'est ailleurs, évidemment, qu'elle appliquera les ressources dont elle dispose. Aussi applaudissons-nous à la sagesse dont ont fait preuve nos législateurs en répartissant, dans la métropole, entre trois catégories de patrimoines les biens affectés à des usages ou à des services collectifs. En effet, sans parler des autres lois, celle du 11 juin 1880, relative aux chemins de fer d'intérêt local, suppose un domaine public appartenant à chaque département et à chaque commune, en dehors de celui de la Nation.

Nous irions même volontiers plus loin, en en reconnaissant un à tout établissement officiel qui consacre des biens, meubles ou immeubles, à satisfaire indéfiniment un besoin commun auquel la loi lui prescrit ou lui permet de pourvoir. C'est à l'affectation indéfinie d'une chose qu'il faut s'attacher, pour la déclarer inaliénable et imprescriptible. Qu'importe, à la rigueur, la qualité du propriétaire, qui ne bénéficie que de certains avantages accessoires ou éventuels ? Il serait un parti-

culier, que la collectivité n'en souffrirait point. Les droits de Riquet et de sa famille n'ont pas empêché le Languedoc de tirer profit du canal du Midi, pendant deux siècles et plus.

93. Toutefois, nous estimons désirable, en principe, que les biens dont les autorités nationales disposent appartiennent à l'Etat, et qu'une concordance analogue existe dans les administrations des départements, des communes et des autres établissements publics. Les affaires n'en marcheront que mieux et plus vite. En 1791, l'Assemblée constituante édicta, à cet égard, une règle très sage et digne d'être généralisée (1). Les raisons budgétaires qui l'ont fait abandonner depuis le premier empire, n'ont que la valeur d'expédients douteux. A ce sujet, nous signalerons, en particulier, ce qu'il y a d'incohérent dans le régime auquel sont soumises nos voies départementales, vicinales et rurales. Jamais on n'organisa un plus beau désordre. Ne serait-il pas possible de remédier à une confusion ou (si l'on préfère) à une complication qui semble bien artificielle?

4. — *De l'acquisition des dépendances du domaine public.*

Sommaire : 94. La consistance d'un domaine public augmente par voie d'affectation, de permutation ou d'expropriation. — 95. Lacunes de la législation française en matière d'affectations. — 96. Nécessité d'une loi réglant les permutations de domaine public à domaine public. — 97. Extension du droit d'exproprier à tous les établissements publics.

94. C'est par l'action tantôt de la nature et tantôt des autorités humaines que la consistance du domaine public se modifie. Parmi les modes d'acquisition dont l'homme dispose et qu'il peut régler, les uns se rattachent au droit civil, d'autres, au droit administratif, et d'autres encore, au droit international. Nous ne nous arrêterons ici qu'à ceux qui ont un caractère administratif proprement dit, et même qu'aux principaux d'entre eux : c'est-à-dire à l'affectation, à la permutation et à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

95. Une personne morale veut-elle comprendre dans son domaine public des biens qui font partie de son domaine privé ? L'affectation pure et simple suffit.

(1) Constitution du 3 septembre 1791, titre Ier.

Cette mesure, qui prend des noms très divers (trop divers, peut-être, lorsqu'elle s'applique aux voies de communication), est réglée par des textes presque suffisants pour ce qui regarde la plupart des immeubles. On peut désirer, néanmoins, qu'une loi remplace et précise tel arrêté ou décret publié dans des conditions anormales (1). A deux reprises, en l'an X et en 1852, le gouvernement s'est permis d'abroger des dispositions législatives concernant les édifices de l'Etat (2).

Mais tout est à faire, ou presque tout, quant à l'affectation des meubles de nos archives, bibliothèques et musées. Les arrêts rendus en cette matière ne prouvent que trop les lacunes de notre droit. Bien vagues sont les textes généraux édictés par la Constituante ou par la Convention. Quant à la loi récente du 30 mars 1887, elle est toute spéciale. C'est une loi nouvelle et d'ensemble qu'il faut. Il ne suffit point de circulaires ministérielles, ni même de décrets signés par le chef de l'Etat, pour mettre des biens hors du commerce. Une loi proprement dite doit, au moins, poser quelques principes, nets et pratiques à la fois, dont, ensuite, le gouvernement saurait assurer l'application par des règlements de détail.

90. Il faut se garder de confondre l'affectation pure et simple que nous venons d'étudier, avec le cas où une personne morale fait entrer dans son domaine public un bien qui dépend du domaine public d'une autre personne.

On se trouve alors en présence d'un phénomène double : un changement de destination et un changement de maître. S'il n'y a pas accord entre les intéressés, il peut être nécessaire de recourir non seulement à une affectation nouvelle, mais aussi à une expropriation véritable. La jurisprudence, qui a admis jadis qu'une indemnité d'expropriation fût due en dehors de tout changement de maître, conteste à présent qu'il y ait lieu d'exproprier un bien qui de communal devient national. Ce revirement est une preuve de la fâcheuse confusion d'idées que nous avons signalée plus haut. On dirait même que nos magistrats s'efforcent de mêler dans une seule masse toutes

(1) Voyez l'arrêté du 13 messidor an X, art. 5, et le décret du 24 mars 1852.

(2) Voyez les lois des 16 octobre 1790-30 janvier 1791, des 16-28 juin 1791, titre IV, art. 6, des 8-10 juillet 1791, des 12-19 septembre 1791, art. 1er, et du 19 pluviôse an IV, ainsi que la loi du 18 mai 1850, art. 4.

les dépendances des divers domaines publics, pendant que nos législateurs accentuent la répartition de ces biens entre l'Etat, les départements et les communes. Mais tous les arrêts de la Cour de cassation n'empêcheront point que, dans les conditions précitées, une chose ne passe d'un patrimoine dans un autre. Volontiers, nous reconnaîtrons qu'il n'est guère possible d'appliquer ici strictement la loi du 3 mai 1841. malgré les expressions *avec ou sans aliénation du domaine public* qui s'y trouvent. Elle n'a point été rédigée en vue des acquisitions de l'ordre qui nous occupe. Aussi voudrions-nous que, dans une loi nouvelle, on organisât d'une manière générale un mode particulier, distinct de l'affectation proprement dite, comme de l'expropriation ordinaire, mode auquel le nom de *permutation* nous semblerait convenir.

Nous avons déjà dit que notre droit n'avait statué jusqu'ici que sur des cas isolés, en dehors de tout conflit d'autorités. Or, ce serait pour les cas de conflits qu'il importerait d'avoir une procédure garantissant les communes et les autres établissements subordonnés contre l'arbitraire de l'Administration centrale. N'oublions point avec quelle désinvolture les ministres des Travaux publics suppriment, mutilent et détournent les voies des villes et des villages pour satisfaire aux convenances des chemins de fer. Ils fondent cette pratique sur un article de cahier des charges duquel on pourrait déduire tout aussi bien la dépossession sans phrases des particuliers. Les dispositions les plus précises de lois sur la petite voirie ne les ont pas arrêtées un instant.

Une loi formelle et d'ensemble sur les permutations devrait mettre un terme à cet ordre d'abus, qui a laissé dans certaines communes de longs et pénibles souvenirs.

97. Quant aux expropriations, nous n'émettrons qu'un souhait. Alors qu'on permet aux simples associations syndicales d'y recourir, il est par trop illogique, à nos yeux, de ne pas accorder une faculté semblable à tous les établissements publics, surtout à ceux de bienfaisance. Les hôpitaux, par exemple, ne peuvent actuellement acquérir les immeubles dont ils ont besoin qu'au moyen de biais puérils. Une procédure directe serait à la fois plus simple et plus digne. La réforme que nous demandons ferait disparaître de franches chinoiseries.

5. — *De la désignation des dépendances du domaine public.*

SOMMAIRE : 98. Les dépendances du Domaine public doivent être aisément reconnaissables. — 99. Comment l'on devrait les rendre apparentes, spécialement quand elles sont mobilières. — 100. Des difficultés qu'ont soulevé les délimitations du Domaine. — 101. Délimitations et actions en bornage. — 102. Garanties à assurer à la propriété privée contre les délimitations illégales. — 103. Des incorporations illégales de fonds dans le Domaine public.

98. Dans une affaire célèbre, le tribunal de la Seine faisait remarquer très justement que des biens soumis à un régime exceptionnel devaient être aisément distingués des autres (1). Il faut donc que les dépendances du domaine public soient faciles à reconnaître, et même de prime abord, s'il est possible. De plus, lorsqu'elles ne sont point de nature à avoir des limites nettes et visibles, il importe de leur en fixer artificiellement. Le législateur a donc à remplir une mission double au point de vue que nous signalons. Il lui faut régler, d'abord, l'apparence, et, ensuite, la délimitation des dépendances du domaine public.

99. Par *apparence*, nous entendons la qualité qu'une chose doit avoir de se manifester aux regards de tous, et nous le faisons à l'imitation du Code civil, lorsqu'il distingue les servitudes *apparentes* et *non-apparentes*.

Dans certains cas, on peut reconnaître sans peine les objets qui sont affectés officiellement à un usage ou à un service collectif. Les rivages de la mer, les chemins de fer d'intérêt général ou local et les fortifications, par exemple, se confondent difficilement avec d'autres immeubles. Mais il n'en est pas de même pour tous les bâtiments ou emplacements publics, ni surtout pour la plupart des objets déposés dans les archives, les musées et les bibliothèques de l'Etat, des départements ou des communes.

C'est pour les dépendances de cet ordre qu'il y a lieu de fixer, non seulement les catégories de choses mises hors du commerce, mais toute une organisation d'inventaires et de catalogues authentiques et vraiment accessibles, ainsi qu'un système d'inscriptions ou de marques officielles, mettant les personnes de bonne foi à l'abri des surprises et des mécomptes.

(1) SIREY, 1847, 2, 78.

Peut-être serait-il même juste, à raison de l'insuffisance des textes en vigueur, d'arrêter pour les objets mobiliers, du moins, une date fixe (une sorte de 1566), antérieurement à laquelle la loi nouvelle ne rétroagirait point.

100. S'il est délicat, en fait, de réglementer l'apparence du domaine public, il l'est sûrement, en droit, d'établir une procédure bien satisfaisante pour la fixation des limites de ce domaine et, par contre-coup, des propriétés voisines.

En l'absence d'une législation précise et complète, la pratique des autorités administratives et la jurisprudence des tribunaux ont varié singulièrement en cette matière pendant un demi-siècle. Pour les cours d'eau navigables, en particulier, on finit par admettre, il y a trente ans, un double recours contre les délimitations plus ou moins exactes des préfets : l'un, en excès de pouvoir, au Conseil d'Etat ; et l'autre, en indemnité, devant les juridictions civiles. Mais cette solution du problème fut critiquée vivement au nom du principe de la séparation des pouvoirs. Il semblait que la loi du 8 avril 1898, sur le régime des eaux, mettrait un terme à la controverse. Elle n'a fait que lui fournir de nouveaux éléments et raviver la discussion entre les docteurs (1).

Il y a lieu d'examiner la question dans son ensemble et dans sa complexité : car elle pourrait être moins simple que quelques-uns ne l'ont cru.

Ce n'est pas sans motif que les autorités publiques admirent, vers 1873, un recours double dans les procès relatifs à la délimitation du domaine public. Nous estimons inexact le système qu'elles adoptèrent. Toutefois, nous ne les accuserons point d'avoir méconnu grossièrement le principe de la séparation des pouvoirs.

L'application de ce principe est facile tant qu'il s'agit de la faire à des rapports dont les termes sont de même nature, publique ou privée. Il en est autrement dès que ces termes sont de genres disparates. La séparation des pouvoirs ne tend point à sacrifier les droits privés aux intérêts publics, ni les intérêts publics aux droits privés. Elle crée, au-dessous du législateur, des autorités de deux ordres, dont chacun remplit

(1) Voyez l'étude de M. Fr. Hubert, *De la délimitation du Domaine public* (Paris, L. Larose, 1901).

une mission spéciale. L'un garantit aux particuliers l'exercice des facultés dont ils jouissent en vertu des lois, tandis que l'autre assure à des collectivités plus ou moins considérables le fonctionnement des organes nécessaires à leur existence. Généralement, les deux rôles sont distincts ; mais, parfois, ils prêtent à des empiètements respectifs. Alors, des conflits sont à craindre et doivent être prévenus ou vidés.

Pour les délimitations, par exemple, il est clair que, le plus souvent, elles intéressent à la fois la société civile et quelques propriétaires. S'agit-il d'un grand cours d'eau ? Une fixation inexacte de la ligne séparative peut enlever à l'Etat et à la navigation un espace qui leur revient, ou diminuer l'aire d'un champ appartenant à Pierre ou à Paul. Elle pourrait, d'ailleurs, résulter d'un simple abornement d'héritage par décision judiciaire, tout comme d'une délimitation résultant d'un arrêté préfectoral. Dans le cas où un particulier demanderait à savoir exactement jusqu'où son immeuble s'étend le long d'une rivière, la juridiction saisie par lui n'aurait qu'à constater des faits matériels ou à appliquer des actes administratifs, dont elle attendrait l'interprétation en cas d'obscurité. Nous ne voyons là rien de contraire à la séparation des pouvoirs.

Seulement, on arriverait, en procédant de la sorte, au même résultat que par la délimitation, s'il s'élevait un litige véritable. Administrateurs ou magistrats ne feraient jamais que laisser ou qu'attribuer à chacun sa chose. Il n'y aurait point de dépossessions illégales, compensées par des indemnités pécuniaires. Or, c'est là, à notre avis, le côté le plus critiquable de la jurisprudence adoptée vers 1873, en matière de délimitations. Sans l'ombre d'un texte, elle déroge aux principes fondamentaux sur les rapports des autorités publiques, en faisant du Conseil d'Etat le défenseur effectif de la propriété immobilière, et en permettant aux tribunaux civils de déclarer l'Etat débiteur. On ne saurait imaginer un renversement plus complet des règles de notre droit.

101. Y a-t-il quelque inconvénient à permettre aux particuliers de provoquer une délimitation sous forme d'action en bornage ? Nous ne le croyons point. A notre connaissance, aucun article de loi ne refuse même aux riverains du domaine

public le bénéfice de l'article 646 du titre *Des servitudes*. Peut-être serait-il sage d'accorder à l'Administration des délais exceptionnels, analogues à celui de l'article 9 du Code forestier. On pourrait aussi enlever aux juges de paix, pour en doter les tribunaux d'arrondissement, la décision en première instance d'une catégorie d'affaires plus importantes et plus complexes que les procès ordinaires en séparation. En tout cas, une décision formelle du législateur devrait, selon qu'il le jugerait préférable, accorder ou refuser aux propriétaires une action que l'on semble leur refuser à tort. L'accorder ne saurait présenter d'inconvénient bien sérieux au point de vue administratif. Si les tribunaux méconnaissaient quelquefois les droits du Domaine, il serait facile de remédier, au besoin, à leur erreur par une expropriation dans l'intérêt général. Quant à l'hypothèse d'une hostilité systématique, il n'y a pas lieu de s'y arrêter.

102. L'expérience du passé permettrait plutôt de craindre l'abus des délimitations présidentielles ou préfectorales incorrectes et même fantaisistes.

Pour en prévenir le retour, il serait prudent de prendre quelques précautions, en s'inspirant du décret du 10 août 1853, sur les places de guerre. Toute délimitation devrait être précédée d'une enquête, avec convocation des parties intéressées. Un recours, sans frais onéreux, devrait être admis devant les Conseils de Préfecture ou directement devant le Conseil d'Etat. Dans le cas où la difficulté porterait sur des questions civiles, telles que l'application du titre de propriété, il y aurait lieu à renvoi devant les tribunaux judiciaires, qui trancheraient préjudiciellement le point litigieux. Toutes les compétences seraient respectées ainsi, et l'on arriverait à une solution garantissant tous les droits. Dûment prévenus, et entendus, s'ils le demandent, les riverains du domaine public n'auraient pas à se plaindre. Leur réserver trente ans une action en indemnité contre l'Etat, ainsi que le faisait (dit-on) la jurisprudence de 1873, nous paraît un de ces avantages dont les avoués et les avocats profitent surtout.

103. Les deux modes de procéder, l'action en bornage et la délimitation proprement dite, peuvent aboutir, l'un et l'autre à une constatation fâcheuse : c'est que des ouvrages ordonnés

par l'Administration vont incorporer ou bien ont incorporé déjà, illégalement, au domaine public, des parcelles de terre qui appartiennent à des particuliers.

Si les travaux ne sont qu'entrepris, la magistrature, saisie sans retard par le propriétaire lésé dans ses droits, le fera remettre en possession, tant qu'il n'aura pas été régulièrement privé de sa chose.

En présence de travaux parachevés et affectés à quelque usage ou service public, la situation d'un ancien détenteur serait moins favorable. Le plus souvent, en effet, on pourra l'accuser de quelque négligence. Il devra donc incliner son droit strict devant l'intérêt général et se contenter d'une indemnité pécuniaire. Un texte formel confierait aux tribunaux civils ou au jury d'expropriation le soin de la fixer. L'Administration n'aurait pas à se plaindre d'être soumise à un juge dont la compétence résulterait de sa faute.

Inutile de dire que les dispositions légales que nous demandons ne feraient guère que confirmer la pratique actuelle.

6. — *Des démembrements du domaine public*

Sommaire: 104. Des droits autres que ceux de propriété existent en France sur le Domaine public. — 105. Des démembrements consacrés par la jurisprudence, — 106. Des servitudes qui resultent de la jurisprudence ou de la loi. — Que les démembrements du Domaine public ne doivent être établis que par le législateur.

104. Au demi-jour et dans le silence de son cabinet, un juriste peut imaginer un domaine public composé de choses qui n'appartiennent à personne, et sur lesquelles personne ne saurait avoir un droit spécial de jouissance ou de servitude. L'histoire et la vie sociale se plaisent moins à ces constructions théoriques, aussi stériles qu'absolues. Il ne faut donc point s'étonner que le domaine public ne réclame point en France une intégrité parfaite. Par suite de circonstances passagères ou durables, il a subi des atteintes plus ou moins graves. Nos législateurs et nos magistrats modernes ont été obligés de tenir compte des faits.

105. Ainsi, malgré l'article 538 du Code civil, parlant de choses « qui ne sont pas susceptibles » de propriété privée, la

jurisprudence respecte toujours les droits exercés par des particuliers, sur les rivages ou sur les grands cours d'eau, en vertu de concessions antérieures au milieu du XVIe siècle, ou de ventes de domaines nationaux consommées entre 1790 et 1814. Ces droits semblent même avoir été naguère visés par l'article 36 de la loi du 8 avril 1898. Une loi nouvelle ne saurait les méconnaître, ni en prescrire la suppression sans une juste et préalable indemnité.

Mais ce ne sont là que des cas exceptionnels et, pour ainsi dire anormaux, qu'il suffit de mentionner en passant.

106. D'un intérêt vraiment général est, au contraire, la situation des riverains des voies terrestres ou fluviales. Mettant de côté les pures chicanes de mots, nous constaterons que les tribunaux judiciaires et administratifs leur ont reconnu des facultés légales, dont on ne les laisse dépouiller qu'en leur allouant une compensation équivalente. S'il déplaît d'appeler ces facultés des *servitudes,* on peut emprunter au dictionnaire quelque autre terme. Elles n'en sont pas moins des droits indéfinis, dont notre législateur devrait s'occuper formellement. Il serait utile qu'il en définît l'étendue, comme la jurisprudence a dû le faire à l'égard des accès et des jours sur les emplacements publics ne rentrant pas dans la voirie.

Nous en dirons tout autant des avantages concédés depuis l'an VII aux communes sur des terrains qui ne leur appartiennent pas ; avantages qu'a déjà restreints l'article 2 de la loi du 20 décembre 1872.

Mais nous devons insister sur l'usufruit *sui generis* que les habitants et les propriétaires de certaines communes exercent sur les rivages dont ils récoltent les varechs. Il nous semble que des arrêts en ont méconnu le vrai caractère par suite d'une erreur historique (1). Bien avant les décrets qui le régissent de nos jours, ce droit a été confirmé par l'Ordonnance d'août 1681 (2). Or, cette confirmation ne doit pas être regardée comme une concession du domaine de la Couronne.

Au XVIIIe siècle, nos vieux juristes, s'inspirant des principes généralement admis par les Romains, voyaient dans les riva-

(1) Voyez l'arrêt du Conseil d'Etat du 2 mai 1884 (Lecardonnel, c. Hédouin et Harassa).

(2) Livre IV, titre X.

ges proprement dits de la mer (1) une chose *commune*, tout comme la mer elle-même. La jouissance des varechs n'a donc rien à voir avec la théorie du Domaine, rendu inaliénable par l'édit de Moulins. Elle constitue un droit véritable, que des actes ayant force de loi ont, d'ailleurs, reconnu et réglé en l'an X et en 1852 (2).

107. En somme, l'Autorité reconnaît déjà en France, sur le domaine public, à des personnes publiques ou privées, des facultés qui résultent de dispositions générales ou d'une jurisprudence constante. Une loi formelle devrait les préciser. Elles se distinguent nettement, par leur origine même, des *concessions*, auxquelles nous allons passer maintenant, et dont nul ne bénéficie qu'en vertu d'une décision spéciale et de nature administrative.

7. — *Des concessions du domaine public*

SOMMAIRE : 108. Avantages que présentent les concessions sur le Domaine public. — 109. Des concessions qui profitent directement à la collectivité. — 110. Des concessions qui profitent directement à des particuliers. — 111. Des concessions qui s'étendent sur plusieurs domaines publics à la fois. — 112. De l'exercice des actions possessoires par les concessionnaires. — 113. Responsabilité des concessionnaires et des concédants.

108. S'il est des rapports que l'Autorité règle au moyen de mesures générales, il en est d'autres qu'il lui faut examiner un à un, parce qu'ils sont accidentels ou très divers. Le législateur n'intervient alors que par exception. C'est aux administrateurs qu'il laisse, en principe, le soin d'apprécier les cas, à mesure qu'ils se présentent. En matière de domaine public, par exemple, le gouvernement, les préfets et les maires peuvent accorder aux particuliers des facultés spéciales, dans l'intérêt direct ou indirect de la société civile : direct, quand la collectivité elle-même tire de ce privilège un avantage immédiat ; indirect, lorsqu'un des membres de

(1) Voyez le *Traité du Domaine*, par LEFEVRE DE LA PLANCHE, t. I, pages 12 et 13. L'ordonnance de 1681 n'attribue pas les rivages à la Couronne. Quant aux *bords et rivages de la mer*, dont l'édit de février 1710 revendique la propriété pour le Roi, dans son préambule, ils semblent n'être que les lais et relais.

(2) Voyez l'arrêté consulaire du 18 thermidor an X, et le décret du 9 janvier 1852.

l'Etat en profite dans sa personne ou dans ses biens, sans que les autres en souffrent. Ce qui ne sert pas à l'essaim ne sert pas à l'abeille (1) ; mais ce qui sert à l'abeille sert le plus souvent à l'essaim.

Ces considérations justifient la pratique des concessions administratives, auxquelles les tribunaux ont témoigné quelquefois une hostilité bien contraire aux intérêts véritables de la Nation.

Sans doute, il ne faut point les multiplier au hasard, ni au préjudice de la conservation ou de la destination essentielle du domaine public. Nous estimons même que toute concession qui n'est pas superficielle et passagère devrait être précédée d'une enquête légale et sérieuse Mais cette garantie n'empêcherait point un emploi utile, une exploitation féconde d'une partie importante du sol de la France.

D'ailleurs, toutes les concessions ne devraient pas être soumises à un régime identique. Il y aurait surtout à distinguer entre celles dont la société tire et celles dont la société ne tire point un profit direct. Evidemment, les premières ont des titres à des faveurs qu'on peut ou doit refuser aux secondes.

109. Et d'abord, quand un concessionnaire poursuit une entreprise dont l'utilité est essentiellement collective, et ne lui est personnelle qu'accessoirement, rien d'anormal à ce que l'Autorité, dans un intérêt public, mette à sa disposition quelque chose de sa puissance, et, par exemple, le droit d'exproprier. C'est le cas des particuliers qui demandent à exécuter et à exploiter ensuite, sur un chemin ou sur une rivière, des ouvrages conformes à la destination de ces voies. Non content de leur procurer toutes les facilités désirables, il convient de leur garantir des avantages proportionnés aux dépenses et aux risques qu'ils assument. Au fond, ils subrogent leur activité, leurs ressources, à celles de l'Administration. Celle-ci économise ou n'expose point les siennes.

Entre autres avantages auxquels ils ont le droit de prétendre, le premier de tous est la fermeté de leur concession. Cette fermeté ne doit point tenir à un brevet fallacieux, qui la déclare *perpétuelle*. Mieux vaut que toute concession soit fran-

(1) Voyez les *Pensées* de Marc-Aurèle, VI, 54.

chement dite *temporaire*, ou tout au plus *indéfinie*. Il est même bon que le rachat en soit prévu et réglé à l'avance : les contrats précis encouragent aux entreprises honnêtes. Un spéculateur loyal et sage ne s'arrêtera pas devant une clause de retrait, stipulé avec promesse de compensation équitable.

Dans le même ordre d'idées, nous admettrons jusqu'à des concessions tout à fait gratuites. L'obligation de payer une redevance peut ajouter aux aléas d'une entreprise déjà chanceuse. Qu'on n'exige, au moins, dans l'hypothèse où l'on en impose, qu'un partage éventuel de bénéfices, à partir d'un certain chiffre.

110. La situation change quand c'est pour son agrément ou son enrichissement personnel, que quelqu'un sollicite la jouissance d'une portion du domaine public. Telle prise d'eau qu'un usinier réclame pour son moulin profitera peut-être, mais rien qu'indirectement, à la collectivité. Ce n'est pas là une raison pour opposer un refus péremptoire à sa demande. On peut supposer, en effet, qu'un ensemble gagne à l'état prospère des éléments qui le constituent. Utiliser toute chose utilisable est, d'ailleurs, le devoir d'une administration active et prudente.

Toutefois, il ne faut point oublier que, le plus souvent, on conférera de la sorte au bénéficiaire un vrai privilège qui lui permettra d'obtenir à meilleur compte un résultat qu'il pourrait atteindre autrement à plus de frais. Nous en conclurons qu'il serait excessif de le faire participer, en outre, à quelque droit réservé à la puissance publique. Il semblerait même très normal de lui imposer, en principe, une redevance, prix des avantages exceptionnels qu'on lui accorde.

Bien entendu, sa concession devra être temporaire, et même toujours révocable, sans indemnité, dans un intérêt général. Seulement, l'équité veut que l'Autorité tienne compte, plus ou moins, des dépenses qu'elle aura, en quelque sorte, incité à faire. Elle ne prononcera de retrait, en cas d'établissements coûteux surtout, qu'après une enquête semblable à celle dont l'art. 45 de la loi du 8 avril 1898 reconnaît l'utilité dans les cas qu'il vise.

111. Jusqu'ici nous avons envisagé des concessions simples, intéressant une seule administration : nationale, dépar-

tementale ou communale, peu importe. Mais elles peuvent être plus complexes et réclamer le concours d'autorités multiples. C'est ce qui arrive notamment lorsqu'elles doivent s'étendre sur plusieurs domaines publics distincts.

Les autorités qui doivent intervenir dans ce cas peuvent être du même ordre, ou non.

Sont-elles du même ordre? On n'a qu'à les laisser s'entendre entre elles, ou bien remettre à quelque arbitre le règlement des conflits qui s'élèveront à propos des décisions à prendre.

Les difficultés sérieuses n'apparaissent que lorsque les autorités en présence sont d'ordres divers. Quelle part faut-il faire alors à la hiérarchie? Une volonté pourra-t-elle s'imposer aux autres? A qui déférera-t-on la direction suprême de l'affaire? Autant de problèmes que la pratique avait résolus sagement, à notre avis, pour les cas les plus usuels; mais que la loi du 11 juin 1880 semble avoir tranchés différemment, par rapport aux tramways.

Indiquons bien l'hypothèse dont il s'agit!

Pour répondre à un besoin collectif de circulation, d'arrosement ou d'éclairage, par exemple, il convient d'emprunter à la fois le sol de quelques rues, d'une route départementale et d'une route nationale. Quelle sera l'autorité qui présidera à la concession? Les voies où l'on va poser des rails, des tuyaux ou d'autres engins, dépendent du gouvernement, d'un conseil général et d'un conseil municipal. A qui s'adresser pour obtenir la concession nécessaire? On peut hésiter sur le choix.

A nos yeux, le plus sage serait de tenir surtout compte de l'extension des besoins auxquels on entend pourvoir. Selon qu'ils seraient municipaux, régionaux ou nationaux, le premier rôle appartiendrait aux représentants de la commune, du département ou de l'Etat. On subordonnerait, bien entendu, les intérêts les plus restreints aux plus généraux, que préfets ou ministres sauraient bien faire respecter. Mais le droit de concession n'en serait pas moins attribué toujours à l'autorité que l'affaire intéresserait le plus particulièrement.

Quant aux bénéfices éventuels de l'entreprise, s'il y en a, il n'est pas nécessaire de les réserver au concédant seul. Plus juste serait de les répartir à raison du concours fourni par

chaque autorité. Les emprunts du domaine public entreraient en ligne de compte, tout comme les avances et les subventions pécuniaires.

Le système adopté par la loi du 11 juin 1880 est tout autre. Il serait peut-être exagéré de soutenir que l'Etat y joue le rôle du lion de la fable. Mais il n'en dispose pas moins d'un tramway de 20 à 30 kilomètres, auquel il peut ne prêter qu'une centaine de mètres de route. C'est à l'expiration des concessions actuelles qu'on verra dans quelle mesure l'Etat a mis la main sur les patrimoines des départements et des communes. Les effets de la loi sont, d'ailleurs, encore aggravés dans l'application, par le groupement administratif et arbitraire en réseaux de lignes matériellement indépendantes.

112. Parmi les avantages que le législateur devrait reconnaître expressément aux concessionnaires du domaine public, nous tenons à citer le bénéfice des actions possessoires. La jurisprudence le leur accorde déjà, et non sans raison. L'Autorité ne saurait, en effet, laisser sans défense des droits qu'elle a conférés. Mais obliger l'Administration à intervenir elle-même dans le moindre cas de trouble serait excessif. Il vaut mieux fournir aux personnes dont la jouissance légitime est inquiétée un moyen de repousser judiciairement les attaques dont elles ont à se plaindre.

113. S'il est juste de protéger les concessionnaires lorsqu'ils usent de leurs droits, il ne faut pas qu'ils en abusent au détriment des tiers. Il faut donc qu'ils soient responsables des suites de leurs actes. Mais doivent-ils l'être toujours seuls? ou leurs concédants doivent-ils pouvoir être mis en cause avec eux pour leurs fautes?

Quand l'autorité accorde un privilège dont la société civile ne tire aucun profit direct, nous admettrons bien qu'elle ne s'expose à aucune garantie. Mais, dès qu'un service public est en jeu, on doit adopter la solution contraire. Le concessionnaire n'est alors, en somme, qu'une sorte d'agent, de représentant de l'Administration. A plus forte raison a-t-il ce caractère lorsque celle-ci a prescrit ou autorisé les ouvrages qui lèsent un particulier dans sa personne ou dans ses biens. Il nous semble inadmissible, en pareil cas, que l'Etat, les départements ou les communes desquels les concessions émanent,

déclinent tout recours, surtout si leurs concessionnaires sont insolvables. Une clause insérée, à cet égard, dans un contrat authentique ou non, ne saurait restreindre, à nos yeux, les droits des particuliers qui ne l'auraient point souscrite. Nous jugeons même indigne de l'Administration qu'elle se dérobe à des responsabilités qui lui incombent.

8. — *De la conservation du domaine public*

SOMMAIRE : 114. Des pouvoirs à accorder à l'Administration pour la conservation du Domaine public. — 115. Exploitation des produits de ce domaine. — 116. Droits respectifs des autorités civiles et des autorites militaires quant à la conservation du Domaine public.

114. Par application des principes fondamentaux de notre droit, l'Administration a le devoir de veiller à la conservation des dépendances du domaine public, autres que les palais dont le Parlement s'est réservé la jouissance.

Il lui appartient de protéger les biens affectés à l'utilité collective, d'en empêcher la détérioration, et d'assurer l'exercice des servitudes qui les intéressent. Aussi voudrions-nous qu'un texte généralisât et précisât les pouvoirs que quelques articles de loi lui confèrent pour des cas spéciaux (1). Il faut qu'elle puisse, sans entrave, sans immixtion des autres autorités, arrêter toute entreprise nuisible au domaine public ou contraire à la destination de ce domaine. Qu'on l'empêche d'usurper les propriétés riveraines ou voisines, rien de mieux! Mais son action défensive doit être aussi prompte, aussi énergique que possible.

115. Le soin d'exploiter les produits du domaine, s'il y en a, se rattache intimement au devoir de conservation sur lequel nous venons d'insister. Il y a donc lieu de confier l'un comme l'autre à l'Administration. Mais ce sont ici les préposés aux finances qui joueront le rôle principal, bien qu'en sous-ordre.

116. Quand les droits de l'Etat, des départements et des communes, sur leurs domaines publics sont contestés, il est nécessaire de recourir aux juridictions que la loi charge de régler le litige.

(1) Voyez notamment la loi du 29 floréal an X, art. 3 et 4.

Nous estimons que, pour cette conservation juridique, comme pour la matérielle, il serait opportun de rappeler la distinction établie par l'Assemblée constituante entre les fonctions des autorités civiles et les fonctions des autorités militaires. Malgré les lois du 12 mars et du 8 juillet 1791 (1), il semble qu'on ait méconnu parfois les attributions des services de la guerre et de la marine. C'est là une atteinte à un principe de droit non moins important que celui de la séparation des pouvoirs.

Nous parlerons tout à l'heure de la compétence des tribunaux en notre matière.

9. — *Du retranchement des dépendances du domaine public*

SOMMAIRE : 117. Insuffisance de la législation française, surtout en matière de désaffectation.

117. Le domaine public change sans cesse de consistance. L'inaliénabilité que les légistes lui décernent est toute relative. Elle prévient des démembrements regrettables et surtout des prescriptions fâcheuses au point de vue collectif. Mais rien n'est stable en ce monde. Le jeu des forces de la nature, les travaux publics et les décisions des autorités ajoutent ou retranchent chaque jour quelque élément à l'ensemble des biens réservés à l'usage ou aux services communs dans notre société civile.

Pour les forces de la nature, il n'appartient pas au législateur d'en régler l'action, qui déjoue parfois lamentablement la sagesse et la puissance humaines.

Au contraire, les travaux publics sont bien du ressort des lois et des règlements. Ils font, du reste, l'objet de textes nombreux dans notre pays. A peine y aurait-il quelques articles à ajouter. Des opinions divergentes se sont produites sur les retranchements du domaine public qui résultent en fait d'ouvrages non autorisés ou même autorisés par l'Administration. Une prescription précise, venant d'en haut, ne serait donc pas inutile.

(1) Voyez l'art. 5 de la loi des 12-20 mars et les art. 1 et 5 du titre IV de la loi des 8-10 juillet 1791.

Quant aux décisions par lesquelles l'Autorité déclasse ou désaffecte tel ou tel bien, notre droit les règle fort sobrement. Pour le domaine de l'Etat, en particulier, il se tait sur les questions essentielles, sauf pour les fortifications (1). On en est réduit à fonder les solutions qu'on adopte sur des arguments *a contrario* plus ou moins douteux. De ce qu'une autorité peut classer une chose, on conclut qu'elle peut la déclasser. Mais, d'abord, le droit de classer n'est pas toujours établi nettement. Ensuite classer ou déclasser, comme affecter ou désaffecter, produit des conséquences d'une gravité inégale. Une de ces mesures rend inaliénable ce qui redevient aliénable par l'autre. Des dispositions symmétriques ne s'imposent donc point en cette matière.

Statuant sur elle, le législateur pourrait s'inspirer des lois du 1er juin 1864 et du 27 juillet 1870. Tout abandonner au gouvernement ne semble pas souhaitable. L'intervention des deux Chambres ne serait pas superflue pour les immeubles d'une certaine importance.

Malheureusement, il ne faut guère espérer que notre Parlement augmente ses fonctions administratives, alors qu'il est en train de se décharger de celles qu'il exerce. On devrait peut-être recourir au système des délégations, avec possibilité de recours, pour les attributions des Chambres qui n'ont pas un caractère strictement législatif. Des comités exerceraient effectivement et mieux certains actes de contrôle dont la représentation nationale aurait tort de se désintéresser tout-à-fait, mais qu'une assemblée nombreuse accomplit très mal.

10. — *Du contentieux en matière de domaine public.*

SOMMAIRE : 118. De l'application du principe de la séparation des pouvoirs au contentieux du Domaine public.

118. Deux ordres de tribunaux, l'un judiciaire et l'autre administratif, existent en France par application du principe de la séparation des pouvoirs. La sagesse de ce principe ne saurait être méconnue dans un Etat civilisé et paisible que

(1) Voyez la loi du 10 juillet 1851, art. 1er.

par les juristes qui ne savent point en saisir la portée, et qui n'ont aucune connaissance de l'histoire, ni aucune pratique des affaires. Il s'en faut, pourtant, qu'il n'y ait rien à redire sur le départ d'attributions qui résulte de certaines de nos lois spéciales.

Pour ce qui regarde le domaine public, en particulier, il semble qu'on devrait réserver aux juridictions administratives le soin de s'opposer aux usurpations de ce domaine, aux détériorations qu'on y commet en en usant, et aux atteintes à toute servitude d'un intérêt collectif.

Malheureusement, nos lois sur les voies de communication elles-mêmes ne sont pas conformes à cette règle. Tandis que les tribunaux administratifs jugent les affaires relatives à la grande voirie, la petite est abandonnée aux tribunaux judiciaires, sauf pour certains procès qui intéressent les chemins vicinaux. Cette opposition tient peut-être à ce que le législateur français est arrivé difficilement à voir dans les communes une fraction de l'Etat, plutôt qu'un simple groupe d'habitants demeurant les uns près des autres. Elle n'en subsiste pas moins toujours. On peut, du reste, affirmer en fait, et les questions de principe mises à part, que les tribunaux administratifs ont adopté une jurisprudence bien moins rigoureuse que celle des tribunaux judiciaires. Ce serait une raison de plus, à nos yeux, pour rendre leur compétence générale en matière de voirie (1). La proximité du juge de paix est le seul avantage que présente le système actuel, et qui nous fasse hésiter sur l'utilité d'une réforme.

SOMMAIRE : 119. Du soin à apporter dans la rédaction d'une loi d'ensemble sur le Domaine public.

119. Nous arrêterons ici ce travail, sans prétendre le rendre complet. Déjà, peut-être, le lecteur nous trouvera-t-il bien téméraire d'avoir entrepris l'ébauche que nous présentons humblement. Aussi n'y ajouterons nous qu'un simple vœu.

(1) Il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 29 floréal an X, que le gouvernement songeait, sous le Consulat, à étendre aux voix urbaines la compétence des tribunaux administratifs. — Voyez les *Archives Parlementaires*, 2e série, t. III, page 694.

Si jamais le gouvernement se décide à préparer le petit code que nous demandons, nous voudrions qu'il s'efforçât d'égaler les auteurs de la loi de 1845, sur la police des chemins de fer. Peu de lois, à notre avis, ont eu un sort plus enviable. Faite à une époque où l'on connaissait à peine la matière qu'elle allait régler, elle a pu durer, presque intacte, pendant plus d'un demi-siècle et rester debout. Cela semble paradoxal et presque surnaturel de nos jours. Où retrouvera-t-on la plume magique qui servit à rédiger la loi du 15 juillet 1845 ?

H. Barckhausen,
Professeur de droit administratif à l'Université de Bordeaux,
Correspondant de l'Institut.

DE LA COLONISATION EN ALGÉRIE

LES DÉFAUTS DU DÉCRET DU 30 SEPTEMBRE 1878

Sommaire : Insuccès de la colonisation en Algérie au point de vue du peuplement. — Le décret du 30 septembre 1878. — Durée de la résidence imposée au colon concessionnaire. — Obligation pour le colon de justifier de ressources suffisantes ; facilité de l'éluder. — Emprunts hypothécaires. — Insuffisance des concessions de 30 hectares. — Conclusions.

Nos colonies fondées dans la zône tempérée, où les produits ne diffèrent pas de ceux de l'Europe et où les émigrants s'acclimatent facilement, sont des colonies de peuplement : les revenus que nous en pourrions retirer doivent constituer pour nous, tout au moins dès le principe, une question secondaire.

« Il n'est ni naturel ni juste, dit M. Leroy-Beaulieu, que les civilisés occidentaux s'entassent indéfiniment et étouffent dans les espaces restreints qui furent leur première demeure, qu'ils y accumulent les merveilles des sciences, des arts et de la civilisation, et qu'ils laissent la moitié peut-être du monde à de petits groupes d'hommes ignorants, impuissants, vrais enfants débiles, clairsemés sur des superficies incommensurables, ou bien à des populations décrépites sans énergie, sans direction, vrais vieillards incapables de tout effort ».

Rien de plus rationnel en effet, mais encore faut-il que par une législation sage, et conforme au plan tracé, nous tendions au préalable à favoriser la réussite de notre programme.

En ce qui concerne l'Algérie par exemple, les résultats obtenus à ce jour, au point de vue du peuplement, ne répondent ni aux efforts par nous déployés, ni aux sacrifices multiples que nous nous sommes imposés.

Or, nous prétendons que la cause en est précisément dans la réglementation qui régit le système de colonisation telle qu'elle fut établie par le décret du 30 septembre 1878.

Notre étude a pour but de faire ressortir les défectuosités de ce système, et les modifications dont il est susceptible.

Aux termes des articles 1 et 2 du décret du 3 septembre 1878 :

« Art. I. — Les terres domaniales comprises dans le périmètre d'un centre de population et affectées au service de la colonisation sont divisées en lots de villages et en lots de fermes. Le lotissement varie suivant les conditions du sol, sans toutefois que la contenance totale d'un lot de village puisse excéder 40 hectares et celle d'un lot de ferme, 100 hectares ».

L'article 2 autorise le Gouverneur général à concéder les terres alloués aux Français d'origine européenne et aux Européens naturalisés ou en instance de naturalisation qui justifient, pour les lots de villages, de ressources jugées par lui suffisantes, et pour les lots de fermes, d'un capital disponible représentant 150 francs par hectare. La concession est gratuite. Elle attribue au concessionnaire la propriété de l'immeuble sous la condition suspensive de certaines obligations.

Ceci posé, les critiques que nous allons formuler relativement à l'attribution des lots de villages (nous laisserons, en effet, les lots de fermes de côté) visent trois points spéciaux sur lesquels doivent porter, d'ailleurs, les réformes que nous proposons, à savoir :

a) La durée de résidence imposée au colon attributaire de concession (articles 3 et 25, décret du 30 septembre 1878) ;

b) La possibilité pour lui d'éluder la disposition relative à l'apport (art. 2, même décret) ;

c) La faculté qui lui est donnée de contracter des emprunts hypothécaires à l'aide de titre provisoire (article 12, même décret).

*
* *

La principale condition imposée au demandeur de concession est qu'il s'engage à « transporter son domicile et à résider sur la terre concédée d'une manière effective et permanente pendant les cinq années qui suivent la concession » (art. 3, décret du 30 septembre 1878).

Mais après trois années de résidence, il peut réclamer son titre définitif de propriété s'il justifie à l'aide d'une expertise contradictoire qu'il a fait sur sa concession une « dépense

moyenne de 100 francs par hectare, réalisée en améliorations utiles et permanentes », défrichements, plantations d'arbres fruitiers, de vigne, etc., « dont un tiers au moins en bâtiments d'habitation ou d'exploitation agricole » (art. 25, même décret).

Ainsi tout colon attributaire de 25 hectares de terre, en prouvant qu'il a effectué sur sa concession pour 2.500 francs de travaux, dont 834 francs de constructions pourra, après trois années de résidence, adresser au préfet ou au général commandant la division, suivant le territoire, une demande en délivrance de titre définitif de propriété, et recevoir ce titre dans les deux mois de la date du récépissé remis par ces autorités.

« Eh bien! dit avec raison M. Félix Aumerat, administra-
« teur de commune mixte, dont la compétence en pareille
« matière ne saurait être déniée, quel est celui qui, au bout
« de trois ans, n'a pu faire cette dépense?

« Nous affirmons qu'il n'en existe pas.

« Les frais de construction de la moindre habitation, où
« le colon abrite sa famille, atteignent où excèdent cette
« somme (834 francs), *la seule qu'il ait à payer*, car les autres
« améliorations peuvent être effectuées par lui, par son tra-
« vail, c'est-à-dire presque sans bourse délier ».

La durée de la résidence imposée au bénéficiaire de concession est donc ramenée à trois années d'une façon presque générale.

Cette période triennale expirée, qu'advient-il? Ou nous avons affaire à un véritable agriculteur, ou nous nous trouvons en présence d'un spéculateur.

Celui-ci ne voyant dans l'attribution de sa concession qu'une combinaison financière pour augmenter ses revenus, ne réside sur ses terres que contraint et forcé; aussi, nanti de son titre définitif de propriété, ne se fait-il aucun scrupule pour louer ou vendre aux indigènes.

Quand à celui-là, il aliène également, et s'empresse de quitter un pays où il a vécu, la plupart du temps, misérablement — tourmenté par le continuel souci de sauvegarder ses récoltes et ses bestiaux des vols et déprédation des indigènes, en proie aux fièvres paludéennes qu'engendrent tous travaux

d'aménagement et le défaut d'hygiène d'une installation rudimentaire. S'il croit, tant le découragement le tenaille, avoir échoué dans sa tentative, il songea du moins à se fixer sur le sol algérien ; il eut fait, sans doute, un excellent colon, mais rien ne le retient plus, et il part au moment même où vraisemblablement ses souffrances allaient disparaître...

« Notre expérienee et nos recherches, continue M. Félix Aumerat, dans son étude sur la colonisation, nous permettent d'affirmer que le nombre d'attributaires qui possèdent encore leurs concessions et qui les habitent n'excèdent pas la proportion de 50 0/0.

Cette proportion n'est que de 10 0/0 pour ceux qui, demeurés propriétaires, ont quitté le pays après avoir loué leurs terres.

Bien que ces proportions avantagent considérablement la situation de divers centres qui sont presque entièrement dépeuplés, nous estimons cette constatation suffisamment éloquente pour notre démonstration puisqu'elle indique que sur 100 cultivateurs qui obtiennent des concessions en Algérie, 60 les conservent, parmi ceux-ci 50 seulement continuent à les habiter, et enfin 40 les vendent... »

Est-il besoin de dire que de tels faits vont à l'encontre de la colonisation et du peuplement de l'Algérie ?...

Ces faits, l'administration ne les ignore pas. Elle s'en émut même à un moment donné, traduisit son émotion dans une circulaire (1882) mais ne fit rien de pratique, en somme, pour en éviter le renouvellement.

Depuis 1882, la situation n'a pas changé, et elle ne changera vraisemblablement pas, tant que les articles 3 et 25 du décret du 30 septembre 1878 ne seront pas modifiés.

Ce qu'il faut, avant tout, c'est retenir le colon et les siens sur la terre concédée pour permettre aux parents de prendre en affection leur nouvelle patrie, aux enfants de grandir et de se marier entre eux. « Vous n'aurez point de colonie, écrivait le maréchal Bugeaud, si vous n'attachez pas la famille au sol ». Pour cela, il suffira de proroger la durée de résidence, de la fixer à dix années au minimum — comme celle que nous imposons aux jeunes gens de la métropole qui s'établissent en Algérie dans le but de bénéficier de la réduction

du service militaire — et d'exiger enfin que cette résidence soit, en droit et *en fait*, effective et continue. Qui n'a pas présent à la mémoire un de ces exemples si nombreux de colons qui, à peine installés, quittent la localité, sauf à y faire des apparitions plus ou moins éloignées, mais suffisamment rapprochées cependant pour éviter la déchéance ?

Au surplus, l'administration veillera à ce que les terres soient exploitées par l'attributaire lui-même et qu'il ne se borne pas à cultiver un coin de son lot urbain, ainsi que ce militaire retraité qui vint passer 5 années aux environs d'Orléansville uniquement pour accroître son pécule de 7 à 8.000 francs par la vente des terrains concédés.

En accueillant cette première modification, d'une part nous retiendrons sur le sol algérien les hommes qui, par leurs habitudes, leur profession, leur famille sont en état de mener à bonne fin l'œuvre que nous poursuivons, c'est-à-dire l'occupation du pays par nos nationaux et la mise en culture de ses terres ; d'autre part, nous rendrons de plus en plus rares — si nous ne les empêchons complètement de se produire — les arrangements avec les indigènes et les combinaisons financières précédemment relatées, dont nous ne voulons malheureusement pas entrevoir le caractère préjudiciable à la colonisation. On spécule bien sur un laps de temps relativement court, mais plus difficilement sur une période de dix années.

***

La seconde critique que nous adressions au système actuel de colonisation vise l'extrême facilité avec laquelle le pétitionnaire peut éluder l'obligation qui lui est imposée de justifier de ressources suffisantes pour l'exploitation de sa concession : ces ressources sont fixées par l'administration à la somme de 5.000 francs, qui doit être, en principe, présentée au fonctionnaire chargée de l'instruction de la demande.

Il n'a qu'à recourir en effet à un prêt à courte durée, consenti uniquement pour le temps de l'instruction, et sous condition de restitution immédiate, celle-ci terminée.

En fait, le fonctionnaire chargé d'examiner les requêtes n'exige même pas l'accomplissement de cette formalité banale,

et se contente de la présentation d'un certificat de solvabilité émanant du maire de la commune du pétitionnaire. Or, cette attestation, les maires ne la refusent jamais : constamment dominés par des considérations politiques, les uns — la majorité — voient par là, le moyen, louable sans doute, de récompenser des services rendus, quant aux autres — la minorité — dans un dessein plus machiavélique, ils sont heureux de saisir cette occasion pour se débarrasser de tel ou tel de leurs concitoyens dont la présence leur paraît redoutable...

Etonnons-nous, après cela, que les immigrants soient toujours les premiers à solliciter des secours de l'administration, quoiqu'ils aient justifié — momentanément — de ressources suffisantes pour l'exploitation de leurs terres, ou qu'un magistrat municipal ait certifié — complaisamment, il est vrai — leur aisance relative ?

Pour remédier à cet état de choses, nous demandons avec M. Félix Aumerat :

A) Qu'une caisse de prévoyance soit créée dans chaque centre européen ; cette caisse fonctionnera comme celles des sociétés indigènes et sera alimentée par un dépôt que tout attributaire effectuera, par des cotisations annuelles et des subventions de l'Etat, du département et de la commune.

B) Que l'apport des pétitionnaires soit fixé à la somme de 6.000 francs qui sera non présentée, mais employée de la manière suivante — et ici, nous laissons la parole à M. Félix Aumerat :

« 1° Paiement de la maison construite par l'Etat — d'après les règles de l'hygiène — de 1.500 à .	1.800 fr.
« 2° Versement ou dépôt à la caisse de prévoyance *pendant la durée de la période de résidence.*	3.000 »
« 3° Solde réservé à l'attributaire pour les frais de première installation, variant suivant le prix de la maison entre 1.500 et	1.200 »
« Total. .	6.000 fr.

Si la production de cette somme paraît excessive, il sera possible de ne pas ordonner immédiatement le versement intégral ; ainsi la maison pourra être payée par annuité, par

dixième, ce qui ramènera à 4.000 francs le capital d'apport de nouveau colon.

Les caisses de prévoyance consentiront des prêts dans un but d'améliorations ou d'aménagement de la concession : le conseil d'administration sera autorisé, en cas de mauvaise récolte, à retarder le remboursement des créances et à accorder de nouveaux délais; il aura même la faculté, au bout de quelques années, grâce aux cotisations, subventions, et à l'intérêt de ces sommes, de secourir les sociétaires qui, éprouvés par la sécheresse ou tout autre événement calamiteux, auront épuisé totalement le dépôt effectué lors de leur mise en possession.

Les fonds constitueront des deniers publics et seront manipulés par le receveur des contributions diverses qui jouera le rôle de comptable et bénéficiera d'une remise de 1 0/0.

Les prêts et les cotisations se recouvreront comme en matière de taxes municipales.

*
* *

Enfin la troisième de nos critiques a trait à la faculté donnée au nouveau colon de contracter des emprunts hypothécaires à l'aide de titre provisoire.

L'article 12 du décret du 30 septembre 1878, en ce qu'il autorise ces emprunts hypothécaires à l'aide de titre provisoire, favorise l'exode de gens sans ressources qui n'ont aucune aptitude spéciale et dont les essais sont nécessairement infructueux par suite de leur inexpérience et de leur état parfois voisin de l'indigence

Article 12. « Pendant la période de concession provisoire, les attributaires ne peuvent consentir d'hypothèque sur l'immeuble dont ils ont été mis en possession qu'au bénéfice des prêteurs qui leur fournissent des sommes destinées:

1° Aux travaux de construction ou de reconstruction, de répation ou d'agrandissement des bâtiments d'habitation ou d'exploitation;

2° A des travaux agricoles constituant des améliorations utiles et permanentes.

3° A l'acquisition d'un cheptel ».

Bien que, légalement, l'hypothèque ne puisse être prise que dans des cas limitativement déterminés, et que la preuve que les fonds ont été employés conformément à la destination prescrite par l'article 12, incombe au créancier en cas de litige (tribunal civil d'Orléansville 23 juillet 1884), bien que les notaires soient tenus, sous leur responsabilité personnelle, de surveiller l'emploi de ces fonds, de nombreuses fraudes se produisent encore et des prêts sont fréquemment, pour ne pas dire journellement, consentis en dehors des hypothèques pré vues par l'article 12.

C'est que de sérieuses garanties, qui n'échappent assurément pas à la sagacité des bailleurs de fonds, s'attachent à cette hypothèque: par exemple, en cas de vente forcée de l'immeuble après la délivrance du titre définitif, elle prime les hypothèques ordinaires, conventionnelles ou judiciaires, inscrites antérieurement pendant la période de concession provisoire (trib. civ. d'Orléansville, 31 mai 1887; d'Alger, 20 octobre 1890 etc.); et puis ne l'oublions pas, elle ouvre aussi la porte à l'usure...

Soucieux de réprimer ces fraudes, le procureur général, dans une circulaire aux procureurs de la République, en date du 12 mai 1885, a cru utile de faire constater par le maire ou l'administrateur la sincérité des pièces justificatives produites par les maçons et entrepreneurs, ou s'il s'agissait d'un cheptel, par les marchands de bestiaux. Dans la pratique, les notaires exigeaient les notes ou factures des maçons, menuisiers, entrepreneurs ou marchands de bestiaux ou toutes autres pièces justificatives; mais il est aisé de reconnaître combien ce moyen de contrôle était insuffisant; l'entrepreneur pouvait fournir par complaisance une attestation mensongère ou exagérée; une entente entre lui et l'emprunteur était d'autant plus facile que le plus souvent l'obligation se passait loin de la concession, dans la ville qu'habitait le bailleur de fonds; il ne dépendait pas du notaire de constater la fraude puisque l'entrepreneur et l'emprunteur lui étaient inconnus et que toute verification sur place était impossible.

Depuis 1885, la mention « vu et approuvé » doit être apposée sur les notes ou factures par le maire ou l'administrateur de la commune où l'immeuble est situé. Ces pièces sont

ensuite annexées à la quittance définitive qui est passée avant la délivrance des fonds par le notaire.

Mais il faudrait avoir l'âme bien naïve pour croire, fût-ce un instant, que la circulaire du Procureur Général a rappelé créanciers et débiteurs à l'observation de l'article 12, et enrayé la possibilité qu'a *le colon sans ressources de s'en procurer pour une destination contraire à celle prévue par ce texte*: sur les graines de semences, achetées avec ces fonds, il prélèvera, par exemple, le blé et l'orge nécessaire à son existence et à la nourriture des bêtes de travail, acquises avec les mêmes fonds; les labours terminés, il conduira ces bêtes au marché et disposera du produit de la vente; grâce à l'emprunt contracté, il bâtira, améliorera sa concession et lui donnera une plus-value considérable dont il tirera profit en l'aliénant, lors de la remise du titre définitif de propriété.

Ajoutons qu'il se trouvera peu de maires, au caractère assez indépendant, pour ne pas accorder la certification demandée, lorsqu'à leur sens, elle abritera une fraude quelconque de la part des intéressés; d'ailleurs, ils seront le plus souvent dans l'impossibilité de discerner la vérité des allégations erronées.

Cet article 12, à notre humble avis, devrait donc être abrogé purement et simplement. La création des caisses de prévoyance, dont le principe finira par triompher, entraînera, du reste, sa disparition.

*
* *

Ces critiques signalées, nous serions incomplet dans la tâche que nous nous sommes assigné de rechercher les causes de l'insuccès de la colonisation en Algérie, si nous ne nous élevions également contre la pratique néfaste qui s'est établie de ne jamais attribuer de concession d'une contenance supérieure à 30 hectares, alors que le décret du 30 septembre 1878 permet d'atteindre 40 hectares (article 1).

En fixant à *40 et à 60* hectares, suivant la qualité du sol, la surface des concessions rurales, on ne contraindra pas le colon à labourer toutes ses terres; il en pourra laisser chaque année une partie en friche et aura ainsi des pâturages et des terres fumées par les troupeaux en pacage.

Dans un intéressant article sur la colonisation (*Journal des Débats* du 13 octobre 1902) notre distingué maître, M. Maurice Colin, professeur agrégé des facultés de droit, s'exprime ainsi à ce sujet :

« ... Les limites légales qui fixent actuellement l'étendue « des concessions doivent être notablement élargies...

« Sans doute, quand la concession porte sur des terres « dont la qualité et la situation se prêtent aux exigences et aux « nécessités de cultures riches, telles que le tabac ou la vigne, « une concession de 40 hectares peut sembler vaste. Mais, « aujourd'hui, la colonisation a été nécessairement amenée « à utiliser d'autres terres que des terres fertiles et bien situées. « Quand, par exemple, elle s'est étendue à la région des hauts « plateaux, les limites qu'on pouvait, en 1878, estimer plus « que suffisantes, sont devenues manifestement trop res- « treintes. Dans les hauts plateaux, en effet, la seule culture « qu'on puisse normalement envisager est la culture des « céréales. D'autre part, dans bien des endroits, le sol n'y « peut être utilisé que comme pâturage. C'est donc unique- « ment sur les céréales et sur l'élevage que peut compter le « colon, et partout, il lui faut, pour ses cultures et ses trou- « peaux, des espaces dépassant de beaucoup les proportions « que le décret de 1878 permet de donner aux concessions. « Cantonné sur une propriété trop restreinte, le colon est à « peu près fatalement voué à l'insuccès, à moins de pouvoir « arrondir sa propriété en achetant des lots voisins aban- « donnés par des concessionnaires moins courageux et moins « persévérants. »

D'après M. Maurice Colin, il serait désirable qu'on laissât au gouvernement une « grande latitude pour fixer l'étendue « qu'il y a lieu de donner aux concessions, puisque cette éten- « due doit varier, et varier dans de très larges proportions, « suivant la qualité des terres, leur situation, les cultures « qu'elles comportent, suivant même la nature des entre- « prises qu'on se propose d'y tenter ou l'importance des capi- « taux dont disposent les concessionnaires. Tout au plus, « lorsqu'il s'agirait de concessions dépassant quelques cen- « taines d'hectares, pourrait-on réserver certaines garanties « et exiger, par exemple, que les concessions fissent l'objet

« non d'un simple arrêté du gouverneur général, mais d'un « décret rendu sur sa proposition ».

Assurer la sécurité au moyen de l'institution de tribunaux répressifs, donner à notre colonisation une règlementation mieux appropriée à ses besoins et à son développement, voilà les deux grands problèmes de la solution desquels dépendent : d'une part le peuplement, d'autre part, la prospérité et l'avenir de la colonie.

Déjà, grâce à l'application des décrets relatifs aux délits commis par les indigènes, la sécurité tant réclamée va pouvoir être assurée en Algérie. Les tribunaux répressifs institués par ces décrets ont « des pouvoirs plus étendus que ceux des Commissions disciplinaires qui existent en territoire militaire et dont l'extension en territoire civil était demandée ».

Emettons donc le vœu, en terminant cette étude, que le gouvernement poursuive l'œuvre qu'il a si bien commencée, et qu'à brève échéance, le décret du 30 septembre 1878 soit remplacé par une nouvelle réglementation, imposant à l'attribution de concession : 1° un apport minimum de 6.000 francs dont l'emploi sera spécialement déterminé ; 2° une résidence effective de dix années sur les terres concédées, et instituent, dans chaque centre européen, une caisse dite de prévoyance, sur le modèle de celles qui fonctionnent au bénéfice des indigènes.

Edmond Reisser.

LA RÉFORME EN MACÉDOINE

(*2e article*) (1)

Considérations générales sur l'importance et l'urgence d'une réforme dans la condition économique de la Macédoine. — Abus de l'affermage de l'impôt foncier. — Preuves historiques de l'influence néfaste de ce système au double point de de vue financier et politiqne. — Impuissance de la Porte à y porter remède. — Projet de solution pratique.

Il ne suffit pas, écrivait M. Thouvenel en 1860, que la Turquie s'inculque les grands principes sociaux qui sont l'honneur de la civilisation. Les puissances européennes, par leur crédit, par leur intelligence, par les conseils incessants de leur diplomatie doivent aussi diriger ses efforts vers le développement de la richesse publique en facilitant l'émancipation de son agriculture, de son commerce et de son industrie.

« Ce n'est qu'à ce prix qu'elles parviendront à retenir l'âme qui s'échappe de ce grand corps ».

Et en effet, dans sa longue et pénible carrière, le Tanzimât a négligé de mener de front, comme s'il n'existait pas entre elles une étroite connexité, la transformation économique de l'empire et celle de ses institutions politiques.

Et si l'on réfléchit à la persistance des incompatibilités qui séparent les peuples ottomans, l'on conçoit à peine que l'absolutisme souverain n'ait pas compris qu'en améliorant leur condition matérielle, il n'aurait pas moins fait pour les rapprocher qu'en les dotant de chartes égalitaires.

C'est particulièrement dans l'administration financière que le gouvernement turc s'est montré imprévoyant en s'abstenant de porter remède à ses vices invétérés, en tolérant, comme s'il se sentait incapable de secouer le joug d'une routine notoirement funeste, les abus d'un usage traditionnel qui livre les deniers publics au pillage et accable les populations rurales.

(1) Voir *Revue*, n° de septembre-octobre 1901, p. 197 à 211.

Et pour mettre le doigt sur une plaie toujours saignante, signalons de suite comme la vraie cause du mal, que le pouvoir musulman n'a pas su guérir, la pratique des adjudications fiscales, qui a fait des vastes territoires provinciaux une ferme abandonnée à l'exploitation des autorités locales et de leurs créatures.

Tel est aussi le principal grief des contribuables, celui du paysan balkanique en particulier, victime ordinaire d'exactions et de violences le plus souvent impunies.

Avant tout, ce que demandent les Macédoniens, ce qu'ils n'ont cessé de réclamer dans le passé avec leurs congénères aujourd'hui affranchis, c'est, notons-le, *d'être préservés du fléau des décimateurs*.

L'on verra par les détails qui vont suivre de quel prix serait pour eux cette première délivrance.

I

L'oppression en Turquie s'est presque toujours produite sous la forme brutale de l'impôt. Elle était légitimée par ce précepte du Coran : frappez les infidèles jusqu'à ce qu'ils s'humilient et payent la taxe.

La capitation pour les raias, le tribut pour les vassaux et même pour les Etats indépendants que les armées de l'Islam avaient momentanément occupés, tel a été dès les premiers temps le signe ostensible et le vrai bénéfice de la conquête.

Cependant, à l'origine, les communautés non musulmanes furent chargées de la répartition et des perceptions fiscales et, quoique taillées à merci, elles supportaient patiemment un régime qu mettait du moins leurs ressortissants à l'abri d'avanies individuelles.

L'abus a commencé quand l'administration centrale, se substituant aux municipalités, s'est fait représenter auprès d'elles par des fermiers. De ce moment le prélèvement de l'impôt a été inique et vexatoire.

A la longue, sans doute, le raia n'a plus été exposé à la honte du soufflet par lequel le collecteur en fonction constatait son autorité ; mais il a été impitoyablement dépouillé.

Aussi, la plupart des soulèvements des populations balkani-

ques sont nés de contestations locales suscitées soit par l'inégalité des charges publiques, soit par les brutalités dont elles étaient l'occasion.

La dîme appliquée à la culture constitue la principale contribution directe avec le *verghi*, sorte d'*income tax* proportionnée aux fortunes familiales et le *kharadj* ou taxe d'exonération du service militaire.

Consacrée par une coutume plusieurs fois séculaire, affectant plutôt le caractère d'une redevance que celui d'un impôt, la dîme en elle même repose sur un principe équitable et offre des facilités particulières de recouvrement.

En réalité, elle donne lieu à de tels méfaits que dans un manifeste publié le 9 mars 1876 « des patriotes musulmans » n'ont pas craint de dire : « Si l'Europe pouvait savoir ce que ces mots : le vilayet de . . . . . vient d'envoyer au ministère des finances la somme . . . . . racontent de misères, de désespoir et de mauvais traitements, elle serait épouvantée. »

L'aveu révélateur que l'esprit de parti arrachait aux mécontents de 1876, n'avait-il point échappé au gouvernement lui-même lorsqu'en termes plus généraux, mais non moins suggestifs, il stigmatisait ainsi le système de l'affermage des revenus provinciaux :

« Un usage funeste existe encore quoiqu'il ne puisse avoir que des conséquences désastreuses. C'est celui des concessions vénales connues sous le nom d'*Iltizam*. Par ce mode fiscal la gestion financière d'une localité est soumise à l'arbitraire d'un seul homme, c'est-à-dire quelquefois à la main de fer des passions les plus cupides. Car si le fermier n'est pas bon, il n'aura d'autre souci que celui de son propre intérêt ».

« Il est donc nécessaire que désormais chaque membre de l'empire soit taxé pour une quotité déterminée en raison de ses moyens et que rien au delà ne puisse être exigé de lui ».

Telle est textuellement reproduite la confession officielle qu'un grand ministre mettait dans la bouche du Sultan le 30 novembre 1839, jour où fut proclamée la première charte des libertés et des garanties octroyées aux peuples ottomans (1).

(1) Hatti Cheriff de Gulkhané.

Reschid pacha, l'histoire lui doit cette justice, tint à honneur de remplir, autant qu'il dépendait de lui, la promesse qu'il avait dictée à son maître.

L'*Iltizam* fut aboli et remplacé par une organisation plus centralisatrice empruntée à la France, celle des receveurs généraux, innovation qui, soit dit en passant, provoqua dès l'abord plus d'une intrigue de la part des *sarafs* ou traitants directement atteints dans leur industrie.

De diverses parts, parmi les hauts fonctionnaires, au sein de l'Uléma, l'on s'émut de l'activité fiévreuse du réformateur qui prétendait introduire dans l'empire, sans transition ni ménagements, les institutions des nations les plus avancées.

Un gouvernement étranger, jaloux peut-être de celui auprès duquel la Turquie recherchait de préférence ses modèles, parut encourager cette opposition naissante qui, du ministre mis à l'index, tendait à rejaillir sur le gouvernement tout entier. Et déjà le grand vizir se tenait à l'écart, voulant sans doute laisser peser sur son jeune collègue toute l'impopularité de sa précipitation.

Reschid pacha fut destitué au commencement de l'année 1841 et l'on entendit le prince de Metternich dire aux Turcs par l'organe de son ambassadeur : *restez Turcs ;* marchez droit au bien sans avoir égard à ce que vous considérez comme la voix publique de l'Occident que vous ne comprenez pas. Gardez-vous avec soin de changements qui ne peuvent réagir sur vous que comme des dissolvants, parce que, eu égard à vos mœurs, ils sont privés de toute force créatrice et organisatrice (1).

Il serait difficile de montrer jusqu'à quel point les avis du chancelier impérial influèrent sur la conduite du successeur de Reschid pacha. Mais on peut voir avec toutes les apparences de la probabilité un effet moral de cette sorte de consultation dans une mesure importante qui fut soumise au Conseil d'Etat au mois de novembre 1841. On discuta l'opportunité de la restauration des fermes et de la mise à bail des perceptions publiques.

Ce projet, qui ne devait d'abord s'appliquer qu'aux dîmes,

(1) Extraits d'une dépêche adressée au comte Apponyi en 1841).

signalait le retour prochain au système qui avait ruiné la population et le sol d'un bout à l'autre des provinces européennes et asiatiques.

Et en effet, en février 1842, les gouverneurs militaires rentrèrent en possession de leurs anciens attributs et les communautés religieuses durent elles-mêmes renoncer au prélèvement du *kharadj*.

II

A l'issue de la guerre de Crimée, il appartenait aux puissances qui avaient prêté à la Turquie le secours de leurs armées de rappeler les déclarations solennelles de Gulkhané et de poser à nouveau dans son ensemble le programme des réformes qui n'avaient point abouti.

Ainsi s'exprima sur la question spéciale qui nous occupe le Hatti Humayoun du 18 février 1856 : « La perception directe remplacera successivement aussitôt que possible les fermes dans toutes les branches des revenus ».

Ce texte, tel qu'il était conçu, laissait à la Porte le choix de son moment et il devait arriver qu'en ce point comme en tant d'autres elle ne se départirait pas de ses habitudes de lenteur et de temporisation.

A quatre ans d'intervalle une insurrection éclatait dans l'Herzégovine et les puissances signataires du traité de Paris avaient imposé au Sultan leur médiation.

Il était urgent d'obtenir à tout prix l'apaisement de la province limitrophe, car aux yeux du Divan rien ne porterait une atteinte plus grave à l'autorité suprême qu'une ingérence dont l'effet, suivant ses propres expressions, « serait de médiatiser la Turquie devant l'opinion publique ».

Or quelle était la principale revendication des chrétiens opprimés auxquels un Hatt formel avait garanti justice et protection ?

Accordez-nous, disaient-ils, que la dîme soit réduite d'un quart des récoltes, que ce quart ne soit pas perçu par les agents des Agas, mais par nos délégués, que tous les impôts soient ramenés à une somme fixe par maison et que notre Kodja Bachi soit chargé d'en opérer l'encaissement.

La Porte n'hésita pas à accueillir ce vœu avec plusieurs autres et obtint après deux mois de négociation la pacification du pays. Elle négligea toutefois de tenir les engagements auxquels les populations chrétiennes avaient subordonné leur soumission.

Aussi, en 1867, à la suite d'une enquête consulaire entreprise concurremment par l'Angleterre, par l'Autriche, par la France et par la Russie. dut-on constater que si l'*Iltizam* unanimement condamné dans son principe comme dans son application, florissait toujours, c'est que sans doute le gouvernement turc se jugeait impuissant à le déraciner.

III

Une seconde insurrection se déclara dans l'Herzégovine au printemps de l'année 1875. L'étincelle avait jailli d'un conflit exclusivement fiscal entre plusieurs villages et l'autorité musulmane (1). Bientôt le mouvement se propagea dans la province voisine de Bosnie et prit les proportions d'une guerre de race et de religion.

L'intervention étrangère ne se fit pas attendre, en particulier celle de l'Autriche dont d'innombrables fugitifs avaient envahi la frontière orientale.

Et déjà la Serbie et le Monténégro s'apprêtaient à entrer en lice, lorsque, cédant aux nécessités d'une situation de plus en plus critique, la Porte publia un Iradé, puis un Firman qui par leur étendue comme par la portée générale de leurs ordonnances formaient une sorte de réédition du Hatti Humayoun et de la charte de Gulkhané.

L'une des premières dispositions des édits impériaux portait sur le régime fiscal et prononçait l'abolition des fermages, la conversion éventuelle des dîmes en taxe foncière, l'unification des impôts et le libre choix des percepteurs par les contribuables.

Ces concessions toutefois, comme les autres réformes mises en perspective, ne parurent pas à certaines puissances de nature à désarmer par elles-mêmes des sujets éprouvés par un

(1) V. le Livre jaune de 1875-1877, p. 15.

long passé de déceptions et de souffrances. Dans la pensée des cabinets de Vienne, de Saint-Pétersbourg et de Berlin il y avait lieu d'exiger que l'exécution des mesures « spontanées » de la Porte fût assurée par d'autres garanties que celle d'un octroi souverain.

Le comte Andrassy se fit à ce sujet l'interprète des trois cours impériales dans une dépêche du 30 décembre 1875 adressée aux représentants de l'Autriche auprès des signataires du traité de 1856.

« Si, disait-il notamment, l'on veut enlever à l'insurrection *un aliment essentiel*, il faut renoncer pour toujours au fermage des impôts et affecter une partie de leur produit aux besoins provinciaux. Et il ajoutait en toute franchise : si l'on songe au peu de créance que rencontrent Hatts et Firmans auprès des sujets chrétiens, l'on est amené à désirer que leur mise en pratique ne soit pas laissée à la discrétion des pachas, mais qu'elle soit surveillée par une commission de notables chrétiens et musulmans choisis dans le pays ».

« Il conviendrait, en outre, que le gouvernement turc confirmât par une communication officielle aux puissances les intentions exprimées dans les derniers édits et leur notifiât son acceptation des différents points que ces puissances ont spécifiés en vue de la pacification de la Bosnie et de l'Herzégovine ».

Le Divan, après de longues hésitations, dut se résoudre à faire savoir qu'il adoptait les propositions du comte Andrassy sauf celle qui concernait la retenue d'une partie des contributions directes au profit exclusif de deux provinces, exception qu'il déclarait contraire au système financier de l'Etat.

Je n'ai point à rappeler ici les graves évènements intérieurs qui dans leur tragique succession furent le prélude des conférences européennes de Constantinople et de Londres suivies bientôt de la guerre russo-turque de 1877 et de l'acte général du congrès de Berlin du 13 juillet 1878.

Il me suffira de résumer les appréciations dont la question fiscale fut l'objet tant au cours des délibérations de ces assemblées que dans les négociations ultérieures qui s'y rattachent, en citant ce jugement de Lord Salisbury : il n'y a qu'une voix sur les vices de l'affermage des dîmes. Les dîmes elles-mêmes

sont une source d'extorsion pour le percepteur et de ruine pour le paysan ; elles doivent être remplacées par une taxe fixe susceptible de révision après un certain délai.

Pour la sixième fois la Porte dût se rendre, en apparence du moins, aux représentations réitérées des puissances et par une note verbale du 24 octobre 1878 elle annonça « que les dîmes seraient graduellement supprimées, c'est-à-dire province par province et que dans la période de cet essai le gouvernement du Sultan prendrait à son service un certain nombre d'étrangers versés dans la science financière ».

Inutile de répéter que rien ne fut fait et qu'ainsi que je le constatais dans une étude précédente (1), les provinces balkaniques attendent encore l'émancipation à laquelle un traité européen les autorisait à aspirer il y a plus de vingt ans.

IV

C'est une observation certaine, a dit un éminent homme d'Etat, que les sociétés politiques changent difficilement les formes primitives de leur gouvernement (2).

Cette vérité, on en conviendra, ressort avec une singulière évidence de l'exposé des *faits* concordants que je viens de rapprocher.

Une telle démonstration était nécessaire pour légitimer l'intervention active des grandes puissances et justifier les moyens par lesquels, s'inspirant à la fois d'un sentiment humanitaire et des intérêts de la communauté européenne, ces puissances s'entendraient pour seconder la Porte dans l'œuvre spéciale qu'elle n'a pas su accomplir.

En entreprenant à maintes reprises la réforme du système fiscal dont il reconnaissait lui-même « les effets désastreux », le pouvoir musulman a sans doute rencontré la résistance souvent insurmontable des préjugés populaires et des mœurs publiques. Mais ici des causes particulières compliquaient sa tâche et il convient de les reconnaître.

En tout pays civilisé l'impôt foncier a pour base un relevé

(1) *Revue*, n° de septembre-octobre 1901, p. 207.
(2) De Parieu, *Principes de la science politique*.

exact des terres imposables et une estimation moyenne dûment revisée de l'importance de leur produit.

Or en Turquie le sol est resté vierge de toute triangulation ; le cadastre n'existe pour ainsi dire pas et l'évaluation du rendement parcellaire, comme la répartition des charges que ce rendement subit, sont confiées à des conseils ou Medjliss dans lesquels les grands propriétaires, la plupart musulmans, sont ordinairement en majorité. Ces conseils ont naturellement une prédisposition à faire retomber le poids de la contribution agraire sur la classe la moins aisée et ils y sont aidés le plus souvent par la complicité des contrôleurs délégués par le vilayet, par l'arrondissement ou par le canton.

D'autre part, dans le service spécial dont il s'agit, l'outillage propre au fonctionnement normal de l'appareil administratif est, comme qualité, au-dessous de toute critique ; je veux dire que le gouvernement est à peu près dépourvu d'un personnel intègre et compétent.

Telles sont les principales difficultés du problème économique posé par le Tanzimât ; elles expliquent cette conviction de plus d'un ministre dirigeant qu'en définitive l'affermage, tout défectueux qu'il soit, est moins préjudiciable à l'Etat que la régie.

Dans ces conditions il semble qu'une double solution s'impose et j'en recueille les éléments dans la partie historique de cet écrit.

En ce qui concerne la désolante et honteuse pénurie d'intermédiaires honnêtes et expérimentés, le remède consisterait à employer des fonctionnaires étrangers et à pourvoir par la création de commissions *mixtes* à la surveillance des perceptions locales.

L'étendue des attributions des uns et l'organisation des autres dépendraient des institutions nouvelles dont les provinces balkaniques seraient dotées.

Quant à l'assiette de l'impôt foncier et à défaut d'un correctif radical immédiat dont la valeur pratique serait douteuse, le prélèvement de la dîme s'effectuerait sous la forme d'une redevance fixe calculée d'après une moyenne de cinq à dix ans de revenus. Elle aurait de la sorte le caractère d'un abon-

nement invariable pour un laps de temps déterminé et qui dans ses renouvellements périodiques suivrait la progression de la richesse nationale.

On respecterait ainsi de vieilles traditions tout en facilitant le passage à un régime de moins en moins imparfait.

Il va sans dire que cette transaction jugée nécessaire dans le présent ne serait pour le peuple macédonien qu'un premier gage « des compensations » auxquelles il a droit et qu'il paraît urgent de lui accorder.

Ed. Engelhardt,
Ministre plénipotentiaire
membre de l'Institut de droit international.

Post-scriptum. — Un livre jaune vient de paraître sur « les affaires de Macédoine ».

Il reproduit la correspondance échangée en 1902 entre le gouvernement de la République et ses agents extérieurs et met en un intéressant relief la participation active et efficace de la France aux négociations préliminaires dont les cabinets de Saint-Pétersbourg et de Vienne ont pris l'initiative en vertu de leur entente de 1896.

Il ne s'agit point encore et ainsi que je le marquais dans une première étude (1) en faisant allusion aux rivalités locales qu'il suscite, il ne pouvait s'agir dans les circonstances présentes du problème des destinées balkaniques « envisagé sous toutes ses faces » (2) et dans les différentes solutions dont il est susceptible.

Les puissances signataires de l'article 23 du traité de Berlin n'ont en vue pour l'instant que de parer au danger d'une insurrection populaire en décidant la Porte à accorder à la Macédoine certaines réformes propres à améliorer sa condition actuelle « sans rien changer à son *statu quo* » politique (3).

Dans cet ordre de préoccupations nécessairement res-

(1) Premier article, p. 210.
(2) Expression du comte Golukowsky.
(3) Livre jaune, dépêche n° 51.

treintes je relève que la *première* mesure dont les comtes Lamsdorff et Golukowsky ont reconnu l'urgence au cours de leur entretien du mois de décembre, se rapporte précisément à la question qui fait le sujet de cet article (1).

Elle est d'origine française.

C'est aux vices du système fiscal ottoman et surtout aux abus de la perception des dîmes que l'on a jugé devoir remédier tout d'abord, vices et abus d'autant plus manifestes que, suivant un témoignage consulaire, les deux soulèvements de 1902 ont commencé par le massacre d'agents chargés du prélèvement des redevances foncières (2).

Le recueil diplomatique n'indique pas encore d'une manière précise les modifications qui seraient apportées à un régime maintes fois condamné, sinon dans son principe, du moins dans son application. Mais il est permis de supposer que les propositions soumises au Sultan auront pour but non de changer l'impôt sur la culture dans son assiette, mais d'en attribuer la régie directe à l'Etat.

Cette régie, d'après certaines suggestions (3), pourrait être confiée à la Banque ottomane qui remplit déjà les fonctions de trésorier-payeur de l'empire et qui n'aurait à cet effet qu'à augmenter le nombre de ses succursales dans les centres provinciaux.

Une surveillance serait exercée par des agents européens sur l'administration des vilayets en général et sur les opérations des décimateurs en particulier.

Il n'est pas douteux que cette combinaison, si elle était adoptée, offrirait de sérieuses garanties au contribuable macédonien.

ED. ENGELHARDT.

(1) Livre jaune. dépêche n° 50.
(2) Même dépêche.
(3) Livre jaune, p. 29.

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE (1)

1899 — 1900 — 1901

PREMIÈRE PARTIE : FRANCE (*Fin*) (1)

SOMMAIRE. — Les arrêts de la Haute-Cour de justice à la Chambre des députés. — Déchéance des députés. — Règlement : 1° du Sénat, 2° de la Chambre. — Pouvoir exécutif.

Les condamnations prononcées par la Haute Cour ont, par voie de conséquence, suscité devant la Chambre des Députés un curieux débat juridique. Elles atteignaient notamment MM. Déroulède et Marcel Habert, députés. Les arrêts furent transmis à la Chambre par deux lettres du garde des sceaux, l'une le 23 janvier 1900 pour M. Déroulède, l'autre le 5 mars pour M. Marcel Habert. Le rapport de M. Lafferre sur le cas de M. Déroulède, déposé le 12 février 1900, conclut à la déchéance en invoquant les art. 25 et 28 du décret du 2 février 1852.

La discussion, qui eut lieu le 4 mars 1901, a fourni à plusieurs députés l'occasion de soutenir des thèses juridiques, dont les unes n'étaient que hardies, dont les autres étaient réellement ingénieuses (2).

Les premières sont des sophismes connus. Une des plus banales consiste à prétendre que les élus du suffrage universel ne peuvent, pour aucun motif et par aucune autorité, être dépouillés de leur fonction, de leur mandat, selon l'expression habituelle. Responsables devant les électeurs seuls, ils ne peuvent être exclus du Parlement que par le vote qui, au renouvellement de la Chambre, leur préfère un autre candidat. Il est aisé de voir que cette affirmation confond la souveraineté avec l'omnipotence, la souveraineté nationale avec le suffrage universel, une circonscription électorale ou la majorité qui s'y est formée avec le pays entier. Or, comme le disait la Constitution de 1791 (tit. III, art. 1) : « La souveraineté appartient à la nation ; *aucune section* du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ». Elle ajoutait : « Les fonctions des assemblées primaires et électorales se bornent à élire » (tit. III, chap. I, sect. IV, a. 1) ; et en effet, sous tous les régimes, les corps électoraux sont des agents de la souveraineté nationale voués à une seule fonction, celle d'élire ; ils ne sont pas dispensés d'obéir aux lois, et leurs élus ne le sont pas davantage. N'est-il pas curieux que, dans les démocraties, une tendance existe pour conférer aux représentants un caractère inviolable, sacré, quasi-divin,

(1) Voir *Revue*, n°s de septembre-octobre 1902, p. 324, novembre décembre, p. 468.

(2) Elles ont été discutées par M. Esmein dans son excellent article, *Revue politique et parlementaire*, 10 mai 1901, t. XXVIII, p. 295-314, auquel je ferai plus d'un emprunt.

héritage évidemment des doctrines théocratiques légitimistes, et pour y mêler une servitude de l'élu envers l'électeur? (1). Le régime démocratique contemporain a pour principe l'obéissance de tous à la loi; c'est encore la Constitution de 1791 qui le déclare : « Il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi » (tit. III, ch. II, sect. 1 à 3). Le suffrage universel est tenu d'observer la loi, en attendant que les représentants l'aient modifiée.

La même objection renverse la doctrine qui prétend attribuer à la Chambre un pouvoir arbitraire en matière de déchéance. Sans examiner à fond la doctrine qui donne au Parlement une véritable souveraineté, il faut remarquer que, dans les régimes où la loi constitutionnelle se distingue en quelque manière de la loi ordinaire, le Parlement ne peut violer la constitution, et on verra que la question de déchéance se trouve implicitement réglée par la constitution; en outre la souveraineté prétendue au profit du Parlement appartiendrait aux deux Chambres, et non à une seule; celle-ci serait tenue d'observer et la constitution et les lois. Lors donc qu'elle est constituée, selon la loi du 16 juillet 1875, article 20, juge (2) de l'éligibilité de ses membres et par conséquent de leur déchéance, elle est obligée de se conformer aux lois. Il est vrai, aucune autorité n'est placée au-dessus d'elle pour reviser les décisions; mais cette souveraineté de fait qui, selon la remarque de M. Esmein, se trouve d'ailleurs aussi dans la Cour de Cassation, n'implique pas le *droit* de violer la loi; c'est seulement le *pouvoir* de la violer impunément. De même, la Chambre ne pourrait accorder seule une sorte d'amnistie en refusant de prononcer la déchéance, car l'amnistie exige le vote des deux Assemblées (l. 25 févr. 1875, art. 3). Au reste le rôle de la Chambre est limité à une simple vérification des pièces par l'article 28 du décret de 1852 : « Sera déchu... La déchéance sera prononcée par le corps législatif sur le vu des pièces justificatives ».

Il faut donc approuver et le vote par lequel la Chambre a rejeté l'amendement de M. Mirman, demandant que la déclaration de déchéance fût précédée de ces mots : « La Chambre affirme son droit absolu et souverain de ne pas prononcer la déchéance d'un de ses membres, même frappé d'une peine entraînant la perte des droits politiques »; et le ferme refus opposé par M. le président Deschanel à MM. Cunéo d'Ornano et autres, voulant soumettre au vote l'addition suivante : « mais constate qu'il (M. Déroulède) pourra de nouveau poser sa candidature devant le suffrage universel ».

La thèse de M. Piou était toute différente : la Chambre, selon lui, n'avait pas à prononcer la déchéance. Les conclusions de la Commission s'appuyaient sur le décret organique du 2 février 1852, article 28 : « Sera

(1) Il est curieux aussi que ces doctrines sont plus fréquemment exposées par des adhérents des partis extrêmes. Au fait, ces partis, ne possédant pas le pouvoir, sont naturellement peu enclins à accepter l'action normale et régulière de la loi, cette forme du pouvoir.

(2) Cette expression est employée dans un sens métaphorique; la loi constitutionnelle n'a sans doute pas entendu ériger chaque Chambre en juridiction, et les éléments du procès seraient difficiles à retrouver. Cependant, M. Esmein semble tirer argument du mot juge entendu littéralement, pour établir que la Chambre est tenue d'appliquer la loi.

déchu de la qualité de membre du Corps Législatif tout député qui, pendant la durée de son mandat, aura été frappé d'une condamnation, emportant, aux termes de l'article précédent (1), le droit d'être élu. La déchéance est prononcée par le Corps législatif sur le vu des pièces justificatives ». Or, disait M. Piou, ce texte n'est plus en vigueur ; il a été abrogé par le décret du 29 (2) janvier 1871 qui convoquait les électeurs pour la nomination d'une Assemblée, et qui remettait en vigueur la loi du 15 mars 1849, qui d'ailleurs maintenait en vigueur les actes postérieurs pour les opérations du vote seulement. Donc le décret de 1852 a été maintenu sur ce dernier point et abrogé sur tous les autres. Il est vrai que la loi du 25 mars 1849 contenait (art. 80) une disposition identique, presque dans les termes, à l'article 28 du décret ; et l'Assemblée de 1871 a appliqué cet article 80 notamment à MM. Ranc et Melville-Bloncourt, condamnés par un conseil de guerre pour faits relatifs à la Commune de Paris. Mais la loi de 1849 a elle-même cessé d'être applicable ; remise temporairement en vigueur par le décret du 29 janvier 1871, elle devait suivre le sort de ce décret, et il a été abrogé par la loi du 30 novembre 1875, article 22. Le décret de 1852 n'est-il pas alors redevenu obligatoire ? Non, ajoute M. Piou, car les rapporteurs de la loi du 30 novembre 1875 « MM. de Marcère et Ricard, après avoir détaillé dans leur rapport les articles principaux de la loi, rappellent que celle-ci fait revivre certaines prescriptions du décret de 1852 et que ces prescriptions sont indiquées dans un travail annexé de M Humbert. Or, ce travail de M. Humbert ne vise nullement l'article 28 sur la déchéance. « La conclusion de M. Piou était que la déchéance existait de plein droit, et que la Chambre n'avait pas à la prononcer. L'idée d'une déclaration formelle de la Chambre est relativement récente : elle figure pour la première fois dans la loi de 1849. Auparavant, la déchéance de plein droit était tacitement, mais unanimement admise. Au reste quel rôle la Chambre pourrait-elle jouer ? Ou bien elle se borne à un pur entérinement, ou bien elle se permet de vérifier la condamnation. La première alternative blesse la dignité de la Chambre, la deuxième est au delà de ses pouvoirs.

Aucun de ces arguments n'est acceptable, et la thèse de M. Piou, ingénieuse sans doute et d'apparence serrée, est au fond erronée. L'article 28 du décret de 1852 est encore en vigueur ; il traduit une idée indiscutable et synthétise une tradition à peu près formée à sa date ; il donne à la Chambre un rôle suffisamment précis et élevé. Sur ces trois points, je donne une courte démonstration (3).

Le décret de 1852, article 28 n'a pas été abrogé par le décret de 1871, ou du moins il n'a pas été abrogé définitivement. En effet le décret du 29 janvier 1871 a un objet précis : l'élection de l'Assemblée Nationale annoncée depuis le mois de septembre 1870 ; sa portée dans tous les sens

(1) Art. 27 : « Sont déclarés indignes d'être élus les individus désignés aux articles et 16 de la présente loi ».

(2) M. Piou cite le décret du 28 janvier 1871. Le *lapsus* est évident.

(3) Au sujet de la tradition, consulter Esmein, *op. cit.*, p. 303-305, qui montre la coutume contemporaine déjà partiellement adoptée par Rossi.

ne va pas au-delà ; son effet était épuisé (1) après les élections faites : « Les auteurs, dit M. Esmein, n'avaient point la prétention de faire une loi électorale complète et durable ». Ils faisaient une loi relative à la prochaine Assemblée. Celle ci expirée, le décret de 1871 et la loi de 1849 tombaient nécessairement, et les actes qu'ils avaient écartés un moment reprenaient de plein droit leur force antérieure. Il est indifférent à cet égard que le travail de M. Humbert annexé au rapport sur la loi du 30 novembre 1875 ne mentionne pas l'article 28 ; cette omission était une erreur, d'ailleurs inoffensive, de M. Humbert, et elle n'a aucune valeur soit législative, soit dialectique. D'ailleurs il est certain que la loi de 1875 a maintenu l'article 15 du décret de 1852, puisqu'elle en modifie un paragraphe ; elle confirme ainsi implicitement et sûrement l'article 28 qui se relie de façon très étroite à l'article 15.

Au reste, les textes n'ont pas en cette matière une importance très grande. Que l'article 28 soit en vigueur ou ne le soit plus, la déchéance atteint aussi sûrement le député qui a perdu l'éligibilité. Il est évident et par conséquent il est inutile de démontrer que « lorsqu'une personne investie d'un état ou d'une fonction, vient à perdre une qualité sans laquelle elle n'aurait pu initialement en être investie ou chargée, l'état ou la fonction cessent de plein droit et le titulaire en est déchu » (2). C'est une notion de simple bon sens et de sens juridique, contre laquelle aucune contestation sérieuse n'est concevable. Elle est confirmée par un assez grand nombre de textes, sans oublier le décret du 2 février 1852, article 28. Selon la loi du 5 avril 1884, article 36, « tout conseiller municipal, qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un des cas d'exclusion on d'incompatibilité prévus par la présente loi, est immédiatement déclaré démissionnaire par le préfet... » ; selon la loi du 10 août 1871, article 18 : « tout conseiller général, qui, par une cause survenue postérieurement à son élection, se trouve dans un des cas prévus par les articles 7, 8, 9 et 10, ou se trouve frappé de l'une des incapacités qui font perdre la qualité d'électeur, est déclaré démissionnaire par le conseil général... » (3). La pratique n'hésite pas à l'appliquer à des fonctions pour lesquelles aucun texte n'a statué ; ainsi le Sénat actuel, qui n'était prévu ni par la loi de 1849 ni par le décret de 1852, a prononcé la déchéance d'un de ses membres condamné correctionnellement (4), et il n'a allégué aucun texte de loi (5), aucun motif même, tant la chose paraissait naturelle et nécessaire.

Elle a paru à quelques personnes si naturelle et nécessaire que, à leur

(1) Cependant, les députés élus en février 1871 restaient désormais soumis à la loi de 1849 rétablie par le décrét du 29 janvier. Aussi, comme on l'a vu, l'Assemblée Nationale invoquait-elle l'article 80 de la loi de 1849 pour prononcer les déchéances qui atteignaient ses membres. Les élections partielles entre 1871 et 1875 furent faites aussi selon la loi de 1849.

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 299. Le savant auteur exagère un peu en disant : « l'état ou la fonction cessent *de plein droit* ».

(3) Comp. pour la tutelle, C. civ., art. 443.

(4) Séance du 13 décembre 1887. Encore la condamnation, du 14 novembre, signifiée au parquet du procureur de la République le 26 novembre, était-elle par défaut.

(5) Peut-être aurait-il pu invoquer l'article 3 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 : « Nul ne peut *être* sénateur s'il n'est Français, etc... ».

avis, la Chambre n'a rien à faire. La déchéance résulterait de plein droit de la sentence criminelle. La siège du député serait vacant *ipso facto* et les électeurs devraient être convoqués pour l'élection nouvelle. Le raisonnement est trop logique pour être bon. Il suppose que toute application de la loi ou d'un principe juridique se fait de plein droit, et cela est manifestement inexact. Les autorités publiques sont précisément instituées — non pas pour cela seul sans doute — pour constater dans chaque cas les applications de la loi ou du principe ; tel est en particulier le rôle des tribunaux. Il est vrai, leur intervention est motivée par la contestation élevée sur la rectitude de l'application, et à propos de la déchéance, aucun procès n'existe ; et, dit-on, s'il en surgissait, il faudrait les soumettre aux tribunaux selon les règles ordinaires de la compétence. Mais, quoi qu'on pense au fond de cette déduction, elle n'est pas acceptée par la loi dans les cas que la loi a prévus ; et cela oblige à l'écarter dans tous les cas. Pour un conseiller municipal, la loi de 1884 confie la décision au préfet ; encore l'article 36 ajoute-t-il, « sauf la réclamation au conseil de préfecture dans les dix jours de la notification et sauf recours au Conseil d'Etat... » C'est que le contentieux des élections municipales appartient à ces tribunaux, et cependant l'intervention judiciaire ne se produit qu'après une décision administrative. Pour un conseiller général, la décision est prise par le Conseil général et aucun recours contentieux n'est possible ; solution d'autant plus remarquable que la loi du 31 juillet 1875 a transporté du Conseil général au Conseil d'Etat l'examen des élections départementales. Selon la loi de 1871, le Conseil général se trouvait naturellement investi et du pouvoir de vérifier l'élection de ses membres (art, 16) et du pouvoir de prononcer leur déchéance (art. 18) (1). Le même système avait été appliqué aux élections des députés d'une part par la loi du 16 juillet 1885, article 10 et d'autre part par la loi du 30 novembre 1875 qui avait maintenu, on l'a vu, le décret du 2 février 1882, article 28. Ainsi la tendance générale de nos lois est de refuser à la cause d'inéligibilité, au point de vue de la vacance du siège, un effet de plein droit, d'exiger une déclaration précise (2).

Cette déclaration précise ne peut pas émaner du pouvoir exécutif. Il est dirigé par des préoccupations ou des influences politiques qui le conduiraient à des décisions arbitraires et passionnées. Cela est si vrai que, même pour les conseillers municipaux, la loi de 1884 établit un recours contentieux contre la décision du préfet. Pourquoi la déclaration n'émanerait-elle pas du tribunal qui a prononcé la condamnation ? La raison générale (3) est que le tribunal criminel est institué pour appliquer les

(1) M. Berthélemy remarque que l'article 18 n'a pas été mis d'accord avec le nouvel article 16, *Traité élémentaire de droit administratif*, deuxième édition, p. 156, note 1.

(2) La conséquence est que le délai imparti au gouvernement pour faire procéder à l'élection (loi du 2 août 1875, art. 23, mod. par loi du 9 décembre 1884, art. 8 ; loi du 30 novembre 1875, art. 16) court du jour où la déchéance a été déclarée et non du jour où elle a été encourue. Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, n. 671 ; ils citent le rapport de la commission relatif au cas de M. Ranc en 1874).

(3) On pourrait ajouter que la perte de la qualité d'électeur et d'éligibilité est souvent une conséquence nécessaire des condamnations principales qui l'entraînent sans qu'elle ait besoin

peines du Code pénal, non pour en déduire toutes les conséquences imaginables, même dans le seul ordre juridique ; et qu'il excéderait sa compétence s'il allait plus loin. Spécialement en ce qui concerne les législateurs, la loi constitutionnelle réservant aux Chambres le droit de vérifier l'éligibilité de leurs membres, le tribunal criminel violerait un texte précis s'il s'avisait de déclarer cette inéligibilité et d'en déduire la déchéance. La même raison au besoin s'opposerait à toute déclaration faite par le pouvoir exécutif soit directement, soit implicitement par la convocation des électeurs pour la nouvelle élection.

Les explications qui précèdent permettent de comprendre et de définir le rôle d'une Chambre qui statue sur la déchéance d'un de ses membres. Elle exerce une prérogative qui tend à sauvegarder son indépendance, notamment à l'égard du pouvoir exécutif. Telle est la mesure de ses droits. Elle se bornera donc à vérifier si la condamnation est régulière en la forme et si elle est de celles qui donnent lieu à la déchéance. Elle ne saurait prétendre à vérifier le bien fondé en droit ou en fait de la sentence judiciaire, ni à méconnaître la loi qui en fait découler des incapacités, en un mot à violer la séparation des pouvoirs et la loi. Selon quelques-uns, elle aurait encore à vérifier la légalité de la condamnation, ainsi la compétence des juges, le respect des droits de la défense, l'existence de motifs apparemment suffisants, « sans quoi, son rôle serait particulièrement humiliant, contraire à la raison et à sa propre dignité » (1). L'examen de la légalité, qui ne se confond pas avec l'examen intrinsèque de la sentence, n'en serait pas moins un empiétement sur les droits et la compétence de l'autorité judiciaire ; selon nos lois, cette autorité seule est compétente pour vérifier les jugements dans le fond et dans la forme. Tout jugement définitif doit être tenu pour légal (2).

Le rôle des Chambres ainsi conçu est-il mesquin, humiliant, déraisonnable ? Je ne le pense pas ; il contribue à l'indépendance du Parlement, il respecte les droits des juridictions, il observe les lois. Le grandiose serait il donc dans l'illégalité, dans la confusion des pouvoirs ?

Au reste, ce rôle, indigne ou suffisant, est celui que donne le décret du 2 février 1852, art. 28, § 2 : « La déchéance sera prononcée par le corps législatif *sur le vu des pièces justificatives* ». Ainsi, la Chambre voit les pièces justificatives, et les ayant *vues* — non pas les ayant *vérifiées* — elle statue.

Après cela, les inconvénients du système devraient être bien considérables pour ébranler cette solution juridiquement très forte. Or, ils ne sont pas pour l'ébranler. La Chambre, dira-t-on, peut céder à des entraînements, tomber dans l'arbitraire, puisque nul contrôle effectif ne s'exerce sur ses ses actes. L'observation est vraie de tous les pouvoirs exercés par les

d'être spécifiée ; — que la question deviendrait tout à fait délicate pour les affaires criminelles à cause de la dualité du jury et de la Cour.

(1) M. de Ramel, à la Chambre, séance du 4 mars 1901.

(2) Je n'examine pas la question des condamnations par contumace qui exigerait des développements étendus (V. les précédents et les éléments de solution dans POUDRA et PIERRE, *Traité pratique de droit parlementaire*, n. 155, p. 86-88).

Chambres, particulièrement de la vérification des pouvoirs qui est une opération de même nature. Au surplus, arbitraire pour arbitraire, celui des Chambres est encore préférable ; il est obligé de subir l'épreuve d'un débat public ; celui du Gouvernement peut y échapper, et je ne pense pas que la responsabilité ministérielle soit sérieusement alléguée comme une limitation suffisante. Le fût-elle, elle n'éviterait pas avec sûreté la situation suivante, que permet d'imaginer toute solution qui exclut une délibération de la Chambre Voici une condamnation à laquelle le Gouvernement attribue l'effet de déchéance : il convoque les électeurs de la circonscription intéressée qui nomment un nouveau député ; l'autre est resté en fonctions ; que va faire la Chambre automatiquement saisie de la vérification de la récente élection ? Examiner le dossier sans proclamer la déchéance ! et l'examiner n'implique-t-il pas la déchéance ! Refuser de l'examiner, est-ce possible ? Invalider le nouvel élu, ce n'est pas une solution ; les électeurs seraient de nouveau convoqués, la loi est légalement obligatoire ? Renverser le ministère ? A quoi bon ? C'est une impasse. La déclaration de la Chambre empêche qu'on s'y engage.

Sans doute, la déclaration de la Chambre risque d'être tardive : la déchéance de MM. Déroulède et Marcel Habert a été prononcée plus d'un an après leur condamnation Pendant ce temps, très long, leurs circonscriptions n'ont pas été représentées en fait à la Chambre ; leurs sièges étaient occupés par des hommes qui ne pouvaient pas rester députés. Le Gouvernement, si la déchéance eût été de plein droit, était tenu de faire procéder aux élections dans le délai de trois mois. Il est vrai, la Chambre a tardé beaucoup, beaucoup trop ; en quoi sa faute atteint-elle l'exactitude de la solution juridique ?

J'ai raisonné pour l'hypothèse d'un député atteint par une condamnation criminelle. Les principes seraient les mêmes pour les autres causes de déchéance, d'inéligibilité. Ainsi, un représentant interdit judiciairement, tombé en faillite ou en liquidation judiciaire devrait être déclaré déchu, et la Chambre ferait cette déclaration sur le vu du jugement d'interdiction rendu par un tribunal civil, d'un jugement de faillite ou de liquidation rendu par un tribunal de commerce. De même, le député destitué comme officier ministériel par une décision judiciaire. De même, enfin, celui qui aurait perdu la qualité de Français.

Ce dernier cas est un peu différent des autres. Les diverses causes d'incapacité et de déchéance prévues par l'art. 15, décret du 2 février 1852, résultent des jugements ; la Chambre n'a qu'à constater la réalité de la décision judiciaire. Les choses ne sont pas aussi simples (1) pour la perte de la qualité de Français, dont la constatation officielle ne saurait résulter d'un acte aussi clair qu'un jugement. Pour certains cas, la dénationalisation sera attestée par un acte public ; le traité qui enlèverait à la France un territoire avec la population qui en dépend (2), traité dont le Parlement

(1) Les questions qui vont être examinées peuvent se poser de même pour les commissions chargées de réviser les listes électorales.

(2) En 1814, les sénateurs et les députés qui appartenaient aux territoires que le traité de Paris enlevait à la France furent exclus des Chambres, les premiers par l'ordonnance qui

aurait autorisé la ratification et qui constitue un monument du droit public français, servirait à prouver que tel député a cessé d'être Français. Son application pourrait être délicate, controversée, plus difficile que l'application d'un jugement ; mais les Chambres résolvent, pour la vérification des pouvoirs, des questions analogues. — La conservation de fonctions publiques, conférées par un gouvernement étranger, malgré la fixation par le Gouvernement français d'un délai pour les résigner, serait suffisamment établie par la production de l'acte officiel étranger conférant les fonctions et de l'acte français assignant le délai ; encore que le premier n'appartienne pas au droit public français, il possède cependant en France une valeur juridique qui suffit pour la décision que la Chambre française a à prendre. – La difficulté augmente pour l'incorporation dans une armée étrangère, qui n'est pas constatée par un acte public ; la Chambre devrait se contenter des preuves que le Gouvernement français aurait pu se procurer ainsi, d'un certificat de présence sous les drapeaux délivré par l'autorité militaire étrangère, si elle y consent. — Elle est grande encore pour l'acquisition d'une nationalité étrangère ; la Chambre aurait à s'enquérir de la loi étrangère et des faits qui en appelleraient l'application, et à comparer la loi française. Questions, au reste, qui peuvent se présenter également pour la vérification des pouvoirs. — Quant au trafic et à la possession d'esclaves, aucune preuve légale n'en peut être donnée ; la Chambre statuerait selon les éléments de conviction qui lui seraient soumis.

J'ai noté, en commençant, que les arrêts condamnant MM. Déroulède et Marcel Habert, avaient été transmis à la Chambre par des lettres du garde des sceaux. C'est un procédé traditionnel (1) : le Gouvernement avertit la Chambre intéressée qu'un de ses membres a été atteint d'une condamnation criminelle. Il n'ajoute rien : à la Chambre de conclure par la déclaration de déchéance. La même pratique serait suivie pour une interdiction, une mise en faillite ou en liquidation judiciaire et même pour la perte de la qualité de Français, bien que, selon une remarque déjà faite, le Gouvernement n'ait pas à produire dans la plupart des cas un document officiel français.

Ce n'est pas à dire que l'intervention du Gouvernement soit obligatoire pour permettre à la Chambre de déclarer la déchéance. Aucun texte, aucun principe ne conclut ainsi Cette intervention est naturelle (2) : le pouvoir exécutif est chargé de surveiller et d'assurer l'exécution des lois ; il est dans son rôle en avertissant la Chambre et, se bornant à une simple notification, il n'entreprend pas sur les prérogatives du Parlement. Celui-ci pourrait être saisi autrement : un de ses membres aurait assurément qualité pour lui signaler un cas de déchéance, comme pour rappeler à

constitua la Chambre des Pairs (4 juin 1814), les autres par une décision de la Chambre des députés (2 juillet 1814). — En 1871, les membres de l'Assemblée Nationale élus dans les départements enlevés à la France démissionnèrent.

(1) V. Poudra et Pierre, *op. cit.*, n. 153, p. 85, qui notent les précédents.

(2) Aussi, dans la pratique, s'est-elle seule produite. Comp. cependant le cas de M. Million signalé à la Chambre par M. Le Hérissé.

l'observation d'une loi quelconque, comme pour réclamer l'invalidation d'un inéligible. Aucun doute ne paraît possible sur ce point; et cette solution est bonne, le Gouvernement ne pouvant dès lors être tenté de laisser sommeiller une condamnation qui atteindrait un ami. Quant aux preuves à obtenir, la Chambre les aura en les demandant au Gouvernement dont la résistance à cet égard n'est pas vraisemblable; et pour les causes de déchéance qui ne supposent pas un jugement, leur réunion et leur production est à la portée de tout le monde.

D. — Règlement. — 1° *Règlement du Sénat.* — Le Sénat a voté, le 3 juillet 1899, sur le rapport de M. Bérenger (1), le projet de résolution, déposé par ce sénateur le 13 juillet 1898 et mentionné dans la précédente *Chronique*. La formule en a été légèrement modifiée. Le règlement du Sénat, art. 71, est complété par la disposition suivante : « Les lois portant demande de crédits spéciaux ne pourront être discutées que quarante-huit heures après la distribution du rapport ou sa lecture à la tribune, sauf en ce qui concerne les crédits présentant un caractère d'extrême urgence ».

M. Le Provost de Launay et ses collègues ont soumis un projet de résolution tendant à modifier l'art. 143 du règlement : « Aucun sénateur éloigné du Sénat par ses fonctions officielles ou par une mission à l'étranger ne pourra prendre part aux votes du Sénat » (2). Il s'agit d'empêcher le vote pour autrui qui sévit aussi au Sénat.

Avant de quitter le Sénat, j'indiquerai qu'il fut convoqué en Haute-Cour de justice pour le 18 septembre 1899, par un décret du 5 septembre 1899, et comme chambre législative pour le 14 novembre 1899, par un décret du 2 novembre 1899. Or, à la date du 14 novembre, les audiences de la Haute-Cour avaient commencé; et, depuis cette date, les sénateurs ont mené une existence en partie double, législateurs à certains jours, à certaines heures, juges à d'autres moments. La situation, pour curieuse qu'elle paraisse, était de tous points légale. Peut être est-il regrettable que des débats politiques aient sollicité les sénateurs en même temps que leurs devoirs judiciaires. En fait, l'inconvénient n'a pu être bien grand : le Sénat a tenu trois séances.

Il est beaucoup plus regrettable que, tout en jugeant le complot, les sénateurs aient eu à suivre, avec l'intérêt que des hommes politiques prennent à de pareilles choses, les luttes que le Gouvernement soutenait contre l'opposition devant la Chambre des députés. L'œuvre de la justice demandait un calme politique qui est toujours menacé et souvent troublé pendant la durée des sessions.

Sans doute, le 5 septembre 1899, le Gouvernement espérait que la coïncidence de la Haute-Cour et de la session extraordinaire serait évitée. Mais le procès, comme on le verra, a duré très longtemps, et la coutume constitutionnelle française ne peut plus, surtout à cause du budget, se passer de la session extraordinaire qui est devenue en réalité le début de la session ordinaire.

(1) Dépôt le 27 juin 1899, *J. O.*, Sénat. Ann., n° 180, p. 416.
(2) Dépôt le 20 juin 1901, *J. O.*, Ann., n° 253, p. 306.

2° *Règlement de la Chambre.* — J'ai de nouveau à enregistrer de nombreuses propositions tendant à la réforme du règlement, en vue de rendre les travaux de la Chambre plus faciles et plus utiles.

Les efforts les plus énergiques et les plus heureux tendirent à limiter l'initiative des députés en matière budgétaire. A vrai dire, il s'agissait moins de supprimer ou même de limiter directement cette initiative (1), que de lui imposer des conditions et des délais, pour éviter les amendements improvisés et les votes de surprise. M. Haussmann (2) demandait que, dès la discussion commencée sur le budget d'un ministère, aucun amendement relatif à ce budget ne fût examiné, s'il ne tendait à réduire les dépenses ou à rétablir les chiffres proposés par le Gouvernement. La Chambre a voté (3) : 1° le texte de M. Rouvier : « En ce qui touche la loi du budget, aucun amendement ou article additionnel tendant à augmenter les dépenses ne peut être déposé après les trois séances qui suivent la distribution du rapport dans lequel figure le chapitre visé » ; 2° celui de M. Berthelot (4) : « Aucune proposition tendant soit à des augmentations de traitements, d'indemnités ou de pensions, soit à des créations de services, d'emplois ou de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en vigueur, ne peut être faites sous forme d'amendement ou d'article additionnel au budget ». Cette dernière disposition, appuyée par M. Ribot et combattue par M. Doumergue, est devenue l'article 51 *bis* du règlement. Ses auteurs voulaient en faire un article additionnel dans la loi du budget.

Plusieurs tentatives ont été faites, inutilement, pour obtenir l'assiduité des députés (5); — pour interdire le vote par procuration (6); — pour obtenir que : « en cas d'exclusion temporaire d'un député, les affiches (qui doivent être apposées dans la circonscription de ce député) devront contenir le texte des paroles ayant motivé son expulsion » (7); — pour faire limiter à cinq séances, au lieu de quinze, la durée de l'interdiction de prendre part aux travaux de la Chambre qui résulte de la censure avec exclusion temporaire (8); — pour rétablir le scrutin secret et décider qu'il est de droit sur

(1) Voir cependant le projet de résolution déposé par M. d'Agoult : « Les propositions de loi et les amendements faits par un ou plusieurs députés ne sont pas pris en considération lorsqu'ils sont de nature à augmenter les crédits budgétaires ou la dette publique, ou à diminuer le domaine national (séance du 9 mars 1899), *J. O.*, Ch. Ann., n° 796, p. 870. Comp. la proposition de loi de M. Porteu déposée le 26 juin 1899, *J. O.*, Ch. Ann., n° , p , et la proposition précitée de M. Gerville-Réache tendant à la révision des lois constitutionnelles.

(2) Projet de résolution déposé à la séance du 23 novembre 1899, *J. O.*, Ch. Ann., n° 1217, p. 148 de la session extraordinaire.

(3) Séance du 16 mars 1900.

(4) Et de 281 de ses collègues.

(5) Projet de résolution de MM. J.-L. Breton et autres, séance du 11 mars 1899, *J. O.*, Ch. Ann., n° 804, p. 878, en vue d'établir une feuille de présence et de publier au *Journal Officiel* les noms des présents. L'urgence fut déclarée à la même séance. Le rapport de M. A. Bérard, au nom de la commission du règlement, conclut au rejet (déposé le 24 mars 1899, *J. O*, Ch. Ann., n° 850, p. 918).

(6) Séance du 4 juillet 1899.

(7) Projet de résolution déposé par M. Ch. Bernard, le 15 mars 1900, *J. O.*, Ch. Ann., n° 1529, p. 685. L'urgence fut refusée.

(8) Projet de résolution déposé par M. Lasies le 7 mars 1901, *J. O*, Ch. Ann., n° 2234, p. 164. Rapport défavorable de M. Ch. Ferry, déposé le 10 juin 1901, *J. O*, Ch. Ann., n° 2407, p. 504.

la demande de quarante membres et que, sur les propositions ou modifications de crédit dues à l'initiative parlementaire, le vote ne peut être donné que par assis et levé ou au scrutin secret (1 ; — pour faire décider « que l'affichage d'un discours ne pourra être voté qu'après qu'il aura été publié au *Journal officiel*, et dans la séance qui suivra celle où le procès-verbal aura été adopté » (2).

Le régime des questions et des interpellations appelle quelques remarques. Les unes et les autres ont été fort nombreuses (3) pendant les années 1899, 1900, 1901. Leurs multiples inconvénients ont été en partie évités par les mesures et surtout par les usages qu'a adoptés la majorité ministérielle. Non seulement les interpellations ou questions connexes ont été faites en vue d'un débat unique, mais dès que le Gouvernement en exprimait le désir, la majorité, épuisant le droit que donne l'art. 40 du règlement, renvoyait à un mois le débat sur une interpellation. Ce délai expiré, la Chambre, en réglant l'ordre du jour, trouvait encore mainte occasion de retarder le débat, en sorte que beaucoup d'interpellations ne furent pas discutées. Ces procédés avaient sans doute l'avantage d'écarter nombre de débats irritants, et à considérer le temps énorme et les ardentes passions dépensées dans les discussions qui ont eu lieu, on doit se féliciter que la Chambre ait réussi à ne pas discuter, à laisser tomber dans l'indifférence et l'oubli, des incidents dont l'examen immédiat eût été long et violent. Cependant, la majorité, en agissant ainsi, usait presque à l'excès d'un droit que le règlement n'a pas considéré comme normal, puisqu'il assigne un délai maximum au renvoi du débat (4) ; elle tendait à annuler un droit essentiel pour les minorités, à restreindre le contrôle du Parlement sur le Gouvernement. Son attitude ne peut être justifiée que par la nécessité d'arrêter le flot grandissant des interpellations, de diminuer le nombre et l'aigreur des débats purement politiques, d'obtenir sur quelques sujets délicats l'apaisement par l'oubli. M. G. Berry a, sans succès, demandé que les interpellations sur la politique intérieure fussent obligatoirement discutées dans le délai maximum d'un mois (5).

Les procédés, même pour diminuer le nombre des débats, ne sont pas tout à fait innocents. Ils n'ont pas tari la source des discussions qui ont pour objet de demander compte au Gouvernement, soit de sa politique générale, soit d'un acte particulier; ils ont seulement détourné le flot.

(1) Projet de résolution de M. de Lanjuinais déposé le 22 février 1900, *J. O.*, Ch. Ann., n° 1454, p. 560. Projet de résolution déposé par M. Lerolle le 22 avril 1900, *J. O.*, Ch. Ann., n° 1627, p. 1066.

(2) Projet de résolution de M. P. Bourgeois déposé à la première séance du 19 déc. 1901, *J. O.*, Ch. Ann., n° 2841, p. 216 de la session extraordinaire.

(3) En 1899, 107 interpellations dont 4 furent retirées; 33 questions dont 3 furent transformées en interpellations. — En 1900, 98 interpellations dont 5 retirées ; 36 questions dont 6 transformées. — En 1901, 89 interpellations dont 1 transformée en question ; 26 questions dont 2 transformées. Le 22 octobre 1901 (séance de rentrée), *vingt* demandes d'interpellation furent déposées. — Au Sénat, il y a eu seulement, en 1899, 18 interpellations et 14 questions ; en 1900, 4 interpellations et 13 questions ; en 1901, 7 interpellations et 5 questions.

(4) Art. 40, § 2 : « Les interpellations sur la politique intérieure *ne peuvent* être renvoyées *à plus* d'un mois.

(5) Projet de résolution déposé le 7 juin 1901, *J. O.*, Ch. Ann., n. 2397, p. 756. La déclaration d'urgence fut refusée.

Comme il était aisé de le prévoir, les interpellateurs sérieux, je veux dire ceux que n'incitait pas la seule actualité, vive et éphémère, d'un incident, ceux qui avaient à formuler des critiques mûries sur l'attitude d'ensemble ou sur une mesure adoptée par le Gouvernement, ne se sont pas découragés. Renvoyés à un mois, puis aux calendes grecques, ils ont attendu une occasion favorable et n'ont pas tardé à la rencontrer. Elle leur a été fournie par la discussion d'un projet de loi, surtout par la discussion du budget, qui permet si facilement de passer en revue l'administration du Cabinet, l'administration particulière d'un ministre. On a donc vu les questions et les interpellations se glisser dans l'examen des budgets, et des débats d'ordre politique ou administratif se mêler aux discussions financières (1). On a même vu la Chambre, sur la demande du ministre des travaux publics, renvoyer une interpellation à la discussion du budget des conventions des chemins de fer (séance du 23 décembre 1899).

Le fait n'a pas été sans exciter de l'étonnement et des protestations ; et, sans doute, il est curieux de constater que les Chambres françaises du xxe siècle retournent aux usages suivis par les Chambres de la Restauration. La cause est, en somme, la même. Le besoin de contrôle et d'explications était entre 1815 et 1830 satisfait principalement par les questions adressées aux ministres pendant l'examen du budget; le droit d'interpellation commençait à peine. Aujourd'hui, pour avoir été exercé abusivement, il tend à disparaître, et on en revient presque à un état de choses où il n'existait pas encore. Le fait n'est pas sans inconvénients. La discussion du budget est dans la Chambre des députés, très longue et tardive. Si elle s'encombre encore de débats politiques, de questions et d'interpellations, elle durera plus longtemps et finira plus tard ; elle sera plus que jamais dominée par des considérations purement politiques. En outre, l'interpellation est annoncée à l'avance ; elle permet au Cabinet et aux parties de préparer leurs attitudes et leurs votes ; la question est plus soudaine, mais elle ne donne pas lieu à un vote. Les débats politiques introduits dans la discussion du budget réuniront tous les inconvénients : ils seront soudains comme la question et se termineront par un vote sur les crédits qui les auront suscités. Ce sera une nouvelle cause de désordre dans le vote du budget (2). N'est-ce pas un prix bien élevé pour l'avantage qui résulte de la diminution, incontestable sans doute, des débats sur les interpellations directes ? N'est-ce pas un retour en arrière, un progrès à rebours, l'abandon des avantages que nos pères croyaient avoir obtenus en isolant la loi du budget, de plus en plus importante et difficile, en donnant aux luttes politiques un terrain propre ?

De même, en assignant un jour par semaine aux interpellations (3), on

(1) Le 22 février 1900, trois questions furent posées au ministre de la guerre pendant la discussion de son budget; le 16 février, la Chambre avait discuté un projet de résolution tendant à faire établir par une commission d'enquête la responsabilité des faits signalés par le rapport.

(2) On a même vu (12 mai 1899) une interpellation discutée entre deux morceaux d'une autre interpellation.

(3) Comp. le projet de résolution de M. des Rotours, déposé le 12 janvier 1899, *J. O.*, Ch., Ann., n° 603, p. 212, tendant à faire consacrer, chaque semaine, le vendredi seulement aux interpellations, et, chaque mois, quatre séances aux lois ouvrières.

a fragmenté les débats auxquels elles donnent lieu, et on leur a enlevé une grande partie de leur signification. Désormais, les interpellations importantes seront coupées en morceaux (1); leur discussion s'échelonnera sur plusieurs semaines; interrompue par l'examen des autres affaires, elle l'interrompra périodiquement. Comment le Parlement se reconnaîtra-t-il dans ces travaux morcelés (2) ?

La jonction de plusieurs interpellations pour un même débat ne procure une réelle économie de temps qu'au prix d'inconvénients assez graves. Elle n'est pleinement louable que si les interpellations jointes posent la même question précise (3). En ce cas, la parole étant donné à tous ceux qui la demandent, chaque interpellateur se doit tenir pour satisfait s'il a le moyen d'exprimer son sentiment; il abuserait, s'il réclamait une discussion pour lui tout seul. La majorité qui vote la jonction n'observe pas toujours cette condition essentielle. Elle considère surtout le but poursuivi par les interpellateurs, et admet volontiers que la politique générale du Cabinet soit mise en cause à propos d'incidents divers. Elle discute simultanément des actes qui n'ont entre eux d'autre lien que d'avoir été accomplis par des membres appartenant au même Cabinet. A supposer qu'elle puisse suivre une discussion confuse et multiple, elle doit s'attendre, au moment du vote, à voir chaque interpellateur proposer un ordre du jour rappelant l'objet spécial de son interpellation, et les adversaires proposer une formule contraire (4). Va-t-elle donc voter successivement sur autant de formules, au risque de se contredire et d'exprimer des opinions inconciliables, de créer une situation politique inextricable ? Et quelle aura été l'utilité de la jonction, si, au moment décisif, au moment du vote, elle cesse ?

En pratique, les choses sont encore plus étranges. Lorsque les votes successifs ont balayé la plupart des ordres du jour et que la Chambre est appelée à exprimer ses sentiments de confiance ou d'hostilité envers le Cabinet, ou mieux après qu'elle a exprimé sa confiance, les interpellateurs essaient de modaliser l'ordre du jour et le sentiment qu'il traduit par un blâme adressé à un ministre ou visant un acte particulier. Ils y parviennent souvent dans une Chambre où la cohésion de la majorité n'est pas parfaite, où un grand nombre de députés se déterminent par le jugement dû à un acte isolé, où l'appui ordinairement accordé à un Gouvernement (ou à un chef d'opposition), ne paraît pas inconciliable avec la désapprobation d'une mesure particulière. L'ordre du jour primitif se trouve

(1) Le même reproche peut être adressé au système employé par la Chambre pendant la session extraordinaire de 1901 : elle tenait deux séances par jour — elle en a même tenu trois dans une même journée — et discutait le matin une proposition de loi — l'après-midi une autre proposition.

(2) Il est curieux que le débat sur l'interpellation de M. Lasies, relative à l'application de la loi sur les boissons et à la crise viticole, ait donné lieu au dépôt de *seize* ordres du jour motivés, Chambre des députés, séance du 25 octobre 1901.

(3) Les interpellations peuvent avoir le même objet et poser des questions différentes. V. les six interpellations sur l'Algérie discutées les 8, 9, 12, 15, 19, 24, 25, 26 mai 1899.

(4) V. notamment Esmein, *Notes de jurisprudence parlementaire* : I. Les additions aux ordres du jour motivés, *Revue politique et parlementaire*, 10 mars 1901, t. XXVII, p. 502-510.

gravement modifié par les additions successives, et finit par contenir les formules les plus contradictoires. La Chambre s'en aperçoit quand, après avoir voté séparément chaque partie, elle est appelée, selon le règlement, à voter sur l'ensemble. Elle est réduite à rejeter l'ensemble après avoir admis les parties. Ce dont quelques-uns se scandalisent, ne réfléchissant pas que chaque vote a réuni des majorités de composition différente. Pour sortir d'embarras, la Chambre finit par adopter une formule vague, insignifiante, qui n'est pas la conclusion du débat; quelquefois elle vote l'ordre du jour pur et simple, auquel par exception un sens politique est attribué. Ce désordre est dû en partie au moins à la jonction des interpellations.

Au reste l'usage des additions aux ordres du jour motivés a été fort justement critiqué (1). Quel est en effet son point d'appui ? « Je crois le trouver, dit M. Esmein, dans... l'idée qu'il faut appliquer, quant à la procédure, aux ordres du jour motivés, les mêmes règles qu'aux autres résolutions de la Chambre. Le droit d'addition ne serait pas autre chose que le droit d'amendement, qui, en général, est reconnu à tous les membres de la Chambre, quel que soit l'auteur de la proposition qui lui est soumise. Mais c'est là, croyons nous, une confusion véritable. En votant un ordre du jour motivé, la Chambre des députés exerce un tout autre droit que lorsqu'elle vote une proposition de loi ou même son règlement. Elle exerce simplement ce contrôle et cet empire particulier sur le ministère qui lui appartient dans le gouvernement parlementaire ; elle doit exercer ses droits suivant leur logique propre, qui n'est point le même que celle de la procédure législative (1) ». Ce raisonnement est péremptoire au point de vue juridique. Suffira-t-il pour empêcher la Chambre de retomber dans sa faute ? On ne peut l'espérer et il a besoin d'être aidé par ailleurs. Le meilleur serait encore de ne pas exposer cette Chambre fragile à des tentations trop fortes, donc de ne pas abuser des jonctions. Il ne serait pas inutile peut être de rappeler à l'occasion que les additions sont condamnables en droit et en fait, et M. Esmein souhaite que la pratique adopte pour tous les ordres du jour une formule de style prohibant les additions. Un article prohibitif dans le règlement serait encore plus efficace (2) : la Chambre voudra-t-elle accepter une contrainte aussi directe ?

Un fait assez rare et qui a passé inaperçu s'est produit à la Chambre le 10 mars 1899. Au cours de la discussion du budget, une question ayant

(1) *Loc. cit.*, p. 508.

(2) M. Massabuau a. dans la séance du 12 novembre 1900, proposé un projet de résolution tendant à compléter l'article 43, § 1, du règlement de la façon suivante : « Dans ce cas, et s'il s'agit d'une interpellation sur la politique générale, les divers ordres du jour seront mis aux voix dans leur ordre de dépôt, à l'exception de l'ordre du jour accepté par le gouvernement qui sera toujours mis aux voix le dernier. — Dans les interpellations particulières, pour que la Chambre puisse statuer sur la priorité et au fond, tout ordre du jour, indépendamment de l'approbation ou de la confiance, devra apprécier d'abord le fait en question. — Il ne sera plus déposé d'ordre du jour dès l'ouverture du premier scrutin et, en aucun cas, il ne sera admis d'addition », *J. O.*, Ch. Ann., n° 1921, p. 40 de la session extraordinaire.

(3) Dépôt le 12 janvier 1899, *J. O.*, Ch. Ann., n° 603, p. 212.

été posée au ministre de la guerre, la réponse fut donnée par un commissaire du Gouvernement adjoint au ministre pour soutenir cette discussion; et le ministre se borna à ajouter quelques mots. Ce fait déroge à la coutume française qui n'admet que les questions ou interpellations adressées au ministre seul. Il n'a rien de mauvais, si le ministre est présent pour accepter la responsabilité des explications fournies par le commissaire du Gouvernement.

Je ne peux en dire autant d'une coutume qui tendait, vers la fin de la législature, à prendre dans les travaux de la Chambre des députés une place considérable. La Chambre votait des motions, des résolutions (1), par lesquelles elle exprimait une opinion de principe sur une question quelconque (2). Ce système a été justement critiqué par M. le président Deschanel et par M. le ministre des finances Caillaux dans la séance du 19 janvier 1900, et n'en a pas moins duré Il aboutit soit à l'empiétement sur les droits des autres pouvoirs, soit à l'abdication des prérogatives les plus naturelles de la Chambre des députés. Son moindre défaut et d'éluder les règles restrictives établies contre l'abus des questions et des interpellations. Certaines motions rappelaient les pires formules des Assemblées révolutionnaires et tendaient simultanément à ériger la Chambre en Convention permanente et à enlever au Gouvernement l'exercice du droit de clore la session ordinaire du Parlement. Telle était celle de M. Pourquery de Boisserin, le 30 juin 1899, retirée d'ailleurs sur le reproche d'inconstitutionnalité élevé par le Président : « Considérant que le devoir des représentants du peuple est de siéger en permanence si la Républiqne est en péril et d'appuyer par leur présence et leurs votes les actes du Gouvernement, la Chambre invite le Gouvernement à ne pas clore la session tant que le péril affirmé par lui n'aura pas cessé ». D'autres motions traduisaient l'impuissance de la Chambre pour prendre des initiatives qui lui appartenaient cependant, comme celle de M Brunet invitant le Gouvernement à créer des ports francs (3), celle de M. Hubert invitant le Gouvernement à préparer l'organisation d'une armée coloniale rattachée au ministère de la guerre (4).

Sans doute beaucoup de motions furent retirées à la suite d'explications ou de promesses fournies par les ministres. Mais ce résultat révèle un nouveau et ingénieux procédé imaginé pour éluder les règles sur les interpellations. Il atteste en outre un singulier état d'esprit chez un grand nombre de députés. Au reste, un assez grand nombre de motions ont été finalement votées.

Le procédé de la résolution a même été employé pour épargner aux

(1) Dans la coutume parlementaire, les motions et résolutions sont des actes propres à l'une des Chambres, et dont la perfection n'exige pas le consentement de l'autre Chambre : par exemple, les modifications au règlement (V. cep. loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 8).

(2) A titre de curiosité, on peut voir la séance du 28 mars 1901 et les projets de résolution relatifs à l'affichage de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

(3) Dépôt le 30 mars 1899, *J. O.*, Ch. Ann., nº 879, p. 985.

(4) Dépôt le 22 décembre 1899, *J. O.*, Ch. Ann., nº 1318, p. 413, de la session extraordinaire.

propositions de loi la discussion sur la prise en considération ou sur la déclaration d'urgence. Ainsi, le 18 décembre 1899, M. Mirman déposait à la Chambre un projet de résolution ainsi conçu : « La Chambre décide de nommer une commission de onze membres chargés d'élaborer un projet de loi assurant la représentation proportionnelle dans les conseils municipaux ».

Pour assurer l'assiduité aux séances et empêcher le vote pour les absents, la Chambre a voté (1) la résolution suivante : « Il sera procédé par voie d'appel nominal pour la nomination de toutes les commissions de 33 membres (2) » ; paragraphe ajouté à l'article 21 du règlement.

On peut relever encore le vote par la Chambre, à la date du 23 décembre 1899, du projet de résolution de M. Mirman, tendant à la nomination d'une commission de onze membres pour recueillir et classer les programmes électoraux des députés (3).

III. — POUVOIR EXÉCUTIF

Je dois au moins une mention à un incident survenu au procès Dreyfus à Rennes et qui jette une lumière plutôt fâcheuse sur les relations habituelles du Président de la République et des ministres. M. Casimir Périer, dont la courte Présidence s'est trouvée comprendre la période pendant laquelle la première affaire Dreyfus a été instruite et jugée, a estimé nécessaire, non seulement de déclarer qu'il ne connaissait sur l'Affaire rien qu'il ne pût dire et qu'il n'eût dit devant la Cour de cassation, mais encore d'indiquer une des raisons qui motivèrent sa démission le 15 janvier 1895. Les deux choses sont d'ailleurs intimement liées : si M. Casimir Périer avait réellement peu de choses à dire sur le procès Dreyfus, c'est que les ministres l'avaient incomplètement renseigné, et c'est parce que les ministres négligeaient habituellement de le mettre au courant des affaires, que M. Casimir Périer a quitté la Présidence ; tel est du moins un de ses motifs.

« Parmi les considérations et les faits qui m'ont conduit à donner ma démission et que j'ai voulu taire, dit M. Casimir Périer, parce qu'en me taisant je ne faisais de tort qu'à moi-même, il est un fait qui a un lien trop étroit avec l'incident dont je viens de parler pour que je m'expose au reproche de ne pas l'avoir dit.

« Quand j'ai dû conférer avec l'ambassadeur d'Allemagne, le ministre des affaires étrangères était absent de Paris. Je savais qu'il avait eu sur l'affaire Dreyfus des entretiens avec l'ambassadeur ; mais malgré mes observations antérieures, il s'était abstenu de me les faire connaître. Ce n'est ni l'heure ni le lieu d'expliquer dans quelle mesure je juge la Présidence de la République dépourvue de moyens d'action.

« Je m'exposais dès lors à m'entendre dire un jour, dans des circonstances

(1) Le 8 juin 1900.
(2) Le projet de M. Salis ne visait que la commission du budget ; le texte voté est un amendement de MM. Breton et Massé.
(3) J. O., Ch. Ann., n° 1321, p. 837.

plus graves, par un représentant de l'étranger, que mes déclarations n'étaient pas conformes à celles du ministre des affaires étrangères de France. Voilà des considérations qui ont pesé sur ma conscience » (1).

Cette considération a évidemment une portée plus générale et a eu une plus grande influence. Lors de sa confrontation avec le général Mercier, ministre de la guerre en 1894 et témoin à Rennes en 1899, M. Casimir Périer s'est exprimé de la manière suivante :

« ...M. le général Mercier s'est attaché le plus possible à me faire intervenir dans l'affaire qui nous occupe.

« J'ai dit à cet égard que j'avais été fort peu au courant, que j'avais eu peu de renseignements. Ma pensée a été très exactement rendue par une lettre qui a été apportée ici par le général Mercier et qui est maintenant déposée au greffe.

« C'est la lettre qui lui a été écrite par M. Charles Dupuy et où il est dit que le Président de la République est resté étranger aux discussions comme à la décision (2).

« Je sais très bien que l'on s'étonne beaucoup qu'un chef d'Etat n'ait pas été tenu très au courant, et j'ai souffert de cette légende en ce sens qu'avant d'avoir déposé en justice, on a prétendu que je ne disais pas tout ce que je savais.

« Eh bien ! on sera moins surpris lorsque je signalerai ce simple fait qui établira quelles étaient les relations anormales d'un subordonné vis-à-vis d'un chef d'Etat, quand je dirai ici que M. le général Mercier, ministre de la guerre, qui hier a établi la théorie de la déférence qu'il a professée pour le Chef de l'Etat, a, au mois d'août 1894, licencié les hommes de deux classes comprenant 60.000 hommes de l'armée française sans en prévenir le Chef de l'Etat et en lui laissant le soin de l'apprendre par le *Journal officiel* » (3).

D'autre part, M. Casimir Périer revendiquait hautement les droits de son autorité supérieure... « le général Mercier, dit-il, étant mon subordonné n'avait qu'à obéir aux ordres ; il relevait de moi ».

En même temps, le Président de la République se trouvait appelé à traiter directement avec l'ambassadeur d'Allemagne une difficulté assez délicate. L'empereur Guillaume II sollicitait (4) de lui une déclaration attestant

(1) Déposition de M. Casimir Périer à Rennes, le 12 août 1899, d'après *le Temps*. Elle est rapportée en termes à peu près identiques (sur ce point du moins) par d'autres journaux, ainsi l'*Echo de Paris*.

(2) « On a écrit, dit M. Charles Dupuy, que vous aviez dû faire intervenir le président de la République pour vaincre mon mauvais vouloir. Vous pouviez dire que, loin de m'opposer à vos actes, je m'y suis associé et les ai facilités. Personne n'a eu à intervenir parce que je convoque le cabinet le jour de la Toussaint. Nous sommes allés tous deux donner le résultat à M. Casimir Périer qui n'a eu à intervenir en rien, ni dans la discussion, ni dans la décision » (Lettre du 27 octobre 1897).

(3) D'après *le Temps*. — Il convient de signaler la réponse de M. le général Mercier : « Cette décision avait été prise en Conseil des ministres sous votre prédécesseur, M. Carnot ; j'ai supposé que M. Dupuy vous avait mis au courant ».

(4) « S. M. l'Empereur, ayant toute confiance dans la loyauté du Président du gouvernement de la République, prie Votre Excellence de dire à M. Casimir Périer que, s'il est prouvé que l'ambassade d'Allemagne n'a jamais été impliquée dans l'affaire Dreyfus, Sa Majesté espère que le gouvernement de la République n'hésitera pas à le déclarer. Sans une déclaration formelle,

que l'ambassade d'Allemagne à Paris n'était pas intéressée dans l'affaire Dreyfus. « D'accord avec le président du Conseil, je donnai rendez-vous à l'ambassadeur d'Allemagne pour le lendemain. Je lui fis remarquer que la communication qui m'était faite avait une forme insolite et qu'en effet la demande aurait dû être adressée au ministère des affaires étrangères. Cependant, comme mon nom se trouvait dans la dépêche de l'empereur, je fis observer que du moment que le chef de l'Etat n'était pas seul compris et que mon nom personnel était prononcé, je pouvais considérer la conversation comme ayant un caractère personnel » (1).

Les déclarations de M. Casimir Périer ont trait aux points les plus importants de notre organisation constitutionnelle. Si leur sincérité n'était pas garantie par la qualité de leur auteur, elle serait démontrée par le silence gardé à leur égard par tous les ministres de 1894. Seul, M. le général Mercier a tenté d'en atténuer la gravité uu peu âpre, sur certains points. Même en acceptant toutes les rectifications, un grand nombre de faits importants restent acquis, et surtout une impression générale.

Il est acquis que, tout au moins du 27 juin 1894 au 15 janvier 1895, les ministres ont cru pouvoir laisser le Chef de l'Etat dans l'ignorance de certains actes importants de la politique intérieure ou extérieure ; que le Chef de l'Etat s'est plaint sans succès ; enfin que désespérant d'obtenir des renseignements réguliers et suffisants, le Président de la République s'est cru obligé de donner sa démission.

Les déclarations de M. Casimir Périer, soulèvent un peu — très peu — le voile trop discret qui cache aux yeux du public, sinon des initiés, les actes, les paroles, les pensées politiques du Président de la République Française et ses relations réelles avec les ministres. Ce qu'elles nous font connaître est déplorable : nous savons que le Chef de l'Etat peut être tenu à l'écart du gouvernement. Cette révélation valait d'être notée.

Je ne saurais, sans dépasser les limites naturelles de cette chronique, examiner à fond les nombreuses et graves questions qui s'élèvent d'elles-mêmes dans tous les esprits La responsabilité ministérielle combinée avec l'irresponsabilité présidentielle peut-elle légitimer en quelque mesure les procédés employés par les ministres en 1894 envers le Président de la République ? D'autre part M. Casimir Périer pouvait-il parler d'un ordre qu'il aurait eu le droit d'intimer à son subordonné le ministre de la guerre ? Pour écouter en présence du président du conseil (2) l'ambassadeur d'Allemagne, était-il obligé d'alléguer, la mention, dans le télégramme de Guillaume II, de son nom de famille ? Etait-ce même un prétexte acceptable, le télégramme s'adressant à la fonction présidentielle bien plus qu'à M. Casimir Périer ? Enfin la démission sans

la légende que la presse continue à propager sur le compte de l'ambassade d'Allemagne compromettrait la situation du représentant de l'Empereur. — Signé : DE HOHENLOHE » (d'après l'*Echo de Paris*).

(1) D'après *le Temps*. Le texte donné par l'*Echo de Paris* insiste nettement sur l'irresponsabilité du Président de la République et ajoute qu'à un moment « la conversation a pris un caractère plus officiel et plus diplomatique ».

(2) Etait-il impossible, l'incident ayant duré plusieurs jours, de rappeler à Paris M. Hanotaux, ministre des affaires étrangères, alors à Nice ?

motifs précis (1) était-elle l'unique ressource offerte au Président de la République? Ne pouvait-il se souvenir qu'il avait et le droit de révoquer les ministres qui manquaient à leurs devoirs et le droit d'adresser aux Chambres des messages ? tous ces points mériteraient une étude approfondie.

Sans empiéter sur le domaine de la chronique politiqne il sera permis de constater que le même ministère a gouverné la France pendant à peu près toute la période embrassée par la présente chronique.

Le cabinet formé le 22 juin 1899 par M. Waldeck-Rousseau était encore en fonctions le 31 décembre 1900. Pendant cette longue période il avait perdu un seul de ses membres, M. le général de Galliffet, ministre de la guerre, remplacé par M. le général André (29 mai 1900).

Cette durée, la plus longue qui ait été donnée à un ministère sous la troisième République, est fort remarquable. Elle l'est d'autant plus que le Cabinet qui en a joui était un Cabinet de concentration ; c'est même celui où le système de la concentration a été le plus largement appliqué, puisqu'il comptait un socialiste parmi ses membres. Or la concentration, selon la théorie constitutionnelle vérifiée par la pratique, est la cause de l'instabilité ministérielle. Comment expliquer ce fait considérable contraire aux principes et à la coutume ? Les raisons qui touchent au droit constitutionnel me paraissent être celle-ci : l'influence personnelle de M. le président du Conseil, une nouvelle manière de concevoir la responsabilité ministérielle et la direction politique des affaires.

M. Waldeck-Rousseau, possède sur le Parlement — et, cela est considérable, sur les deux Chambres — une autorité, une influence qui ne pourrait guère être comparée qu'à celle possédée par Gambetta. Encore faudrait-il ajouter que l'influence de Gambetta n'a pas survécu à son ministère, et que celle de M. Waldeck-Rousseau s'est révélée dans sa plénitude et s'est accrue pendant ce long exercice du pouvoir. Assurément, le président du Conseil a dû rompre avec d'anciennes amitiés politiques et nouer de nouvelles alliances Mais son autorité en s'exerçant sur d'autres hommes ou sur des hommes en partie modifiés n'en est devenue que plus puissante. La majorité parlementaire, telle qu'elle s'est formée à la suite d'incidents que je n'ai pas à rappeler, a trouvé un chef éminent ; elle a su l'apprécier, le soutenir assez fidèlement, accepter sa direction et presque ses ordres. Le Cabinet avait la nette perception que son existence dépendait de son chef et est demeuré groupé sous son influence. En un mot, la France a connu un chef de gouvernement. Le fait est rare. Rapproché du rôle joué par M. Méline de 1896 à 1898, il a, me semble-t-il, une réelle importance (2).

M. Waldeck-Rousseau avait adopté comme programme de son gouver-

(1) Le message présidentiel du 15 janvier 1895 allègue, en termes imprécis, l'impuissance de la présidence et les violentes attaques dont elle était l'objet.

(2) Son importance est peut être atténuée, moins par la formation, entre M. Méline et M. Waldeck-Rousseau, du cabinet Brisson et du cabinet Dupuy, que par la réserve gardée par M. Méline pendant la législature qui vient de finir, réserve qui contraste curieusement avec les attaques acharnées dont M. Meline a été l'objet de la part des fractions avancées de la Chambre, et avec l'activité déployée par M. Ribot.

nement, comme étiquette de son ministre, comme cri de ralliement pour sa majorité, une idée simple et claire, que je n'ai pas à justifier ou à critiquer ici : la défense républicaine. Dans tous les débats politiques, il a eu soin de rappeler aux représentants la tâche qu'il avait assumée, la nécessité de le maintenir au pouvoir tant qu'elle ne serait pas remplie ; et grâce à cette manœuvre dont la forme merveilleusement habile variait incessamment, le Président du Conseil a su maintenir, à peu près constamment, sa majorité compacte et fidèle.

Il faut bien ajouter aussi que M. Waldeck-Rousseau s'est montré beaucoup moins susceptible, moins chatouilleux que ses prédécesseurs. En mainte circonstance, il a esquivé ou détourné un débat qu'il prévoyait devoir être dangereux pour lui ; il a éprouvé des échecs réels, sans s'en émouvoir, s'inclinant de bonne grâce devant la volonté, momentanément libérée, de sa majorité ; et dans des occasions où d'autres ministres eussent vu la nécessité de démissionner, il est demeuré. Plus encore que tout cela, il s'est attaché à compter les voix dans les scrutins, plutôt qu'à les classer, et en quelques discussions importantes, il a accepté une majorité dont ses adversaires habituels formaient une fraction notable.

Tous ces faits donnent au ministère Waldeck-Rousseau une physionomie particulière.

Il reste à signaler : la motion de M. Cunéo d'Ornano : « Une commission de vingt-deux membres sera nommée dans les bureaux, à l'effet d'opérer une enquête sur l'usage que M. le garde des sceaux aurait fait de sa fonction publique » (1) ; — celle de MM. Zévaès et autres demandant une commission d'enquête de onze membres pour les événements de Châlon-sur-Saône (2) ; — celle de M. Vigné, demandant encore une enquête sur la événements de Zinder (3) ; — celle de M. de Mun tendant à faire préciser par une enquête la responsabilité des faits signalés par un rapport (4) ; — la lettre de M. le garde des sceaux Lebret, en date du 5 juin 1899, saisissant la Chambre d'une procédure de mise en accusation contre M. le général Mercier, ancien ministre de la guerre, pour violation de l'art. 114, C. P. (5) ; — les demandes de mise en accusation formulées le même jour, par MM. Lasies et Firmin Faure contre M. Ch Dupuy, ancien président du Conseil (6), et par MM. Viviani et autres, contre M. le général Mercier (7).

(1) Dépôt le 17 mai 1901.
(2) Dépôt et rejet le 15 juin 1900.
(3) Dépôt et rejet le 7 décembre 1900.
(4) *J. O*, Ch. Ann., n° 995, p. 1617.
(5) *J. O.*, Ch. Ann., n° 996, p. 1617.
(6) *J. O.*, Ch. Ann., n° 997, p. 1617.
(7) Dépôt et rejet au cours de la discussion du budget de la guerre devant la Chambre, le 18 février 1900.

DEUXIÈME PARTIE : ÉTRANGER (1)

1° Allemagne. — Il n'y a à signaler que la solution donnée par le Bundesrath à la difficuté constitutionnelle relative à la principauté de Lippe Detmold. Elle est rapportée par M Piloty, dans sa chronique politique (2).

2° Autriche-Hongrie. — L'Empire autrichien continue à se débattre dans les difficultés multiples que suscitent d'un côté le renouvellement du compromis austro-hongrois, d'un autre côté les querelles nationalistes. Il a fallu renouveler provisoirement le compromis et user de l'art. 14, de la loi du 21 décembre 1867 qui permet dans une certaine mesure le gouvernement par ordonnances. Pour étudier convenablement cette crise, il faut en attendre la fin.

3° Angleterre. — Les actes et faits constitutionnels sont peu nombreux. Pendant plus de deux longues années, l'Angleterre a été sinon absorbée, du moins occupée par la guerre qu'elle a entreprise dans l'Afrique méridionale. Une pareille période ne comporte pas des travaux législatifs considérables et intéressants.

D'un autre côté, la nation continue au Gouvernement fondé par lord Salisbury et Chamberlain, une confiance infatigable. Le cabinet a provoqué la dissolution du Parlement (17 septembre 1900), et les électeurs ont renvoyé une majorité égale à celle qui lui donnait son appui. Au reste, les adversaires du Cabinet ne sont pas en mesure de lui créer des difficultés. Le parti nationaliste irlandais est reconstitué et unifié ; mais dans le parti libéral règne toujours la division et même la confusion. Après la démission de Sir William Harcourt et la renonciation de M. John Morley, le parti avait élu comme *leader* dans la Chambre des communes Sir Henry Campbell-Bannermann, qui s'employa avec ténacité à rassembler et à maintenir l'opposition. Malheureusement pour ses efforts, lord Rosebery adopta une attitude énigmatique et troublante, qui semblait révéler un vif désir de reprendre la direction du parti, à la condition que le parti fût réorganisé sur de nouvelles bases et avec un programme modifié. Son intervention n'a pas entraîné beaucoup de libéraux ; mais elle prive le parti d'un concours important, elle atteste l'existence de divergences sérieuses, elle accentue l'embarras dans lequel se trouve le libéralisme à l'égard de l'impérialisme en général et de la guerre sud-africaine en particulier

Le spectacle qu'offrent les partis, l'un renforcé et adultéré par des adhésions surprenantes, l'autre troublé et affaibli par ses divisions, rehausse l'intérêt exceptionnel attaché à un changement de règne. La mort de la reine Victoria, le 22 janvier 1901, est un évènement considérable. Sous son règne exceptionnellement long, la constitution anglaise avait évolué

(1) L'étendue considérable que j'ai dû donnner à la première partie m'oblige à réduire celle-ci au strict nécessaire.

(2) Voir *Revue*, t. XII, p. 141-142.

de façon très intéressante, dans un sens qui paraît en général défavorable à l'action de la couronne. En réalité, les hautes vertus et la sagesse éprouvée de la souveraine avaient acquis une autorité considérable, et on a pu écrire que, grâce à elle, la couronne avait regagné une partie notable du pouvoir efficace qu'elle avait perdu peu à peu depuis 1688 (1). Ce résultat, dû à une influence toute personnelle n'est pas garanti à ses successeurs, parce que la même influence et les mêmes causes d'influence ne leur appartiendront peut-être pas. N'est-ce pas un trait admirable qu'une coutume constitutionnelle assure au souverain juste l'influence et l'action dont il a su se montrer digne ?

Les seuls actes officiels qui vaillent une mention, sont, outre l'acte relatif à la Fédération australienne, les suivants :

Le *Board of Education Act* (62-63 Vict. ch. 33, 9 août 1899). Création d'un ministère de l'instruction publique, sous la forme, assez habituelle aux ministères anglais, d'un bureau dont le Président est le ministre véritable, le chef du département.

L'*Electoral Disabilities* (Military service) *Removal Act* (63 Vict. ch. 8, 25 mai 1900). « Une personne ne sera pas disqualifiée pour être inscrite ou pour voter, comme électeur parlementaire ou local, au point de vue d'une qualification qui exige la résidence ou l'habitation, pour cette seule raison que, pendant la totalité ou une partie du temps requis, elle a été, comme membre de la réserve, de la milice, de la yeomanry ou des volontaires, absente pour cause de service militaire de la couronne, au delà des mers ou non ». De même, elle ne sera pas disqualifiée si sa femme et ses enfants ont, pendant cette absence, reçu des secours publics. Toutefois la portée de cet Act est limitée à la durée de la présente guerre sud-africaine.

Le *Civil List Act* (1 Edw. 7, ch. 4, 2 juillet 1901) (2).

Le *Royal Titles Act* (1 Edw. 7, ch. 15, 17 août 1901), qui permet au roi de modifier ses titres à raison des acquisitions futures de la couronne.

4° Australie — L'année 1900 a vu se constituer la République fédérale d'Australie (3). Acte fort important en soi, et qui offre pour le droit constitutionnel l'intérêt spécial qui s'attache à la formation et à l'organisation d'un Etat nouveau.

L'idée de la Fédération australienne est ancienne. Elle est presque contemporaine de la concession du self-government, en 1855, aux colonies d'Australie. Elle était favorisée et combattue à la fois par les relations qui s'établirent presque aussitôt entre les colonies émancipées, par le provincialisme jaloux qui poussait chaque colonie à s'enfermer chez elle, à se défendre contre ses voisines, par son système douanier, par ses lois propres, même par le régime de ses chemins de fer. Ces rela-

(1) Il ne faut pas oublier que la reine Victoria avait su revendiquer, ainsi contre lord Palmerston, les naturelles prérogatives de la couronne, telle celle qui consiste à connaître les affaires à mesure qu'elles sont traitées. Comp. ce qui a été dit ci-dessus au sujet de M. Casimir-Périer.

(2) V. La chronique anglaise de M. Stevenson (*Revue*, t. XVII, p. 133).

(3) La question de la Fédération australienne a été traitée dans la *Revue* par M. Harrisson Moore dans ses chroniques politiques d'Australie. (V. notamment t. V, p. 344 et s., t. VII, p. 158) et dans plusieurs articles spéciaux (t. XI, p. 261 et s., t. XII, p. 208 et s., p. 476 et s).

tions fiévreuses et tendues nuisaient aux intérêts de toutes les colonies. L'Union seule pouvait permettre aux Australiens de jouer dans le Pacifique et dans le monde le rôle auquel ils prétendaient ; de lutter contre l'influence française établie aux Nouvelles Hébrides, contre l'influence allemande établie en Nouvelle-Guinée, de résister au besoin, aux tentatives de la métropole ; d'organiser un régime douanier utile aux producteurs australiens et hostile aux importations étrangères ; d'opposer enfin à l'immigration jaune une barrière sans lacune. En revanche, l'Union exigeait de chaque colonie des sacrifices assez sérieux, et soulevait de délicates difficultés. Par exemple, les Nouvelles-Galles pratiquaient avec profit le libre-échange, l'Australie occidentale se défendait par un tarif douanier élevé ; il serait malaisé de satisfaire les deux colonies. De multiples et analogues conflits étaient à prévoir pour des questions essentielles ; et d'autres, relatifs à des points matériellement secondaires, mais intéressant l'amour-propre local, menaçaient d'être aussi vifs, ainsi pour le choix de la capitale fédérale (1). En outre, mais ceci au regard de cela paraissait aisé, il y aurait à concilier les intérêts de la Fédération avec ceux de l'Angleterre métropole.

Aussi le mouvement fédéraliste est-il longtemps resté assez faible. Il n'y a guère qu'une quinzaine d'années qu'il a pris une certaine vigueur et s'est acheminé vers un résultat, sous l'impulsion de M. Parkes (2), alors premier ministre des Nouvelles-Galles du Sud. Il a profité sans doute de la tendance impérialiste, devenue si puissante chez les Anglo Saxons, et qui accepte les fédérations régionales comme la première étape vers la fédération du monde anglais. L'expansion des grandes puissances européennes a mieux fait sentir l'utilité d'un Etat unifié. Le temps enfin avait accompli son œuvre et donné aux populations australiennes une conscience plus précise de leur solidarité.

Le projet de fédération a cependant rencontré de grandes et longues difficultés. C'est en 1890 que se réunit la première conférence intercoloniale où fut affirmé le principe de l'Union. Dix ans furent nécessaires pour réunir les consentements des colonies, élaborer la constitution fédérale, obtenir l'approbation du Gouvernement métropolitain. Fait curieux, les populations intéressées étaient sans enthousiasme, et même sans souci à l'égard de cette tentative si importante. Lorsque le projet, sorti d'une lente et pénible élaboration, fut, selon les accords, soumis au referendum populaire, non seulement les votes négatifs furent très nombreux dans certaines colonies, mais les abstentions atteignirent un chiffre très élevé (3). Certaines colonies menaçaient de refuser leur consentement si la constitution ne leur accordait pas tels avantages directs ou indirects. Au reste, la Fédération à l'origine groupa seulement cinq colonies : Nouvelles-Galles

(1) Les raisons principales de s'unir et de se disputer ont été résumées dans une lettre adressée de Sydney au *Temps* en décembre 1896, et dans un article de M. Ed. Picard (*Revue politique et parlementaire*, mai 1901, t. XXVIII, p. 353 et s.)

(2) Après M. Parkes, M. Barton, néo-gallois aussi, fut le principal promoteur de la Fédération. Le principal adversaire fut M. Reid, néo-gallois encore.

(3) Le fait était d'autant plus grave que selon une loi néo-galloise, 80.000 suffrages affirmatifs étaient nécessaires, pour valoir adhésion.

du Sud, Victoria, Australie Méridionale, Queensland et Tasmanie ; deux colonies sollicitées refusèrent : l'Australie occidentale et la Nouvelle-Zélande. Cependant l'Australie occidentale finit par adhérer à l'Union.

L'Angleterre fit aux hommes d'Etat australiens, venus à Londres pour obtenir la ratification de leur œuvre, un accueil chaleureux, non sans proclamer très haut et avec insistance que la Fédération n'impliquait aucune idée d'indépendance et de séparation. Une difficulté cependant faillit naître au sujet de l'appel au Conseil Privé, que les jurisconsultes anglais considèrent comme une règle essentielle du système judiciaire de l'Angleterre, et que la constitution australienne excluait en principe. Une modification sur ce point semblait indispensable : mais elle nécessitait un nouveau referendum et menaçait de soulever des orages en Australie. Le Cabinet anglais céda au fond et triompha en la forme : les exceptions réservées par le projet furent érigées en règle, et vice-versa. La constitution fédérale fut enfin approuvée par l'Act 63-64, Vict. ch. 12, (9 juillet 1900).

Il est impossible de reproduire le texte entier de cet act qui compte 128 articles, sans parler du texte voté par le Parlement anglais (1). Je me bornerai à une analyse des dispositions principales, après avoir indiqué que, comme on pouvait s'y attendre, la constitution anstralienne rappelle en général celle des Etats-Unis et celle du Dominion du Canada.

Conformément aux principes anglais, le pouvoir législatif est exercé par le Parlement qui comprend la Reine, un Sénat, une Chambre des Représentants.

Les pouvoirs de la Couronne sont délégués, dans la mesure qu'elle fixe, à un Gouverneur général. Il règle l'époque des sessions du Parlement, sous l'obligation d'en prescrire une par an et de ne pas laisser plus de douze mois entre la fin de l'une et l'ouverture de l'autre. Il proroge le Parlement. Il dissout la Chambre des Représentants.

Entre les deux Chambres, les différences sont faibles. Les conditions d'éligibilité sont les mêmes (art. 16) ; les électeurs sont les mêmes et le suffrage est direct (art. 7 et 8). Jusqu'à une loi nouvelle, chaque Etat élit, en collège unique six sénateurs. Ils sont nommés pour six ans et renouvelés par moitié dans chaque Etat (art. 7 et 13). Le Sénat élit son président (art. 17).

La Chambre des Représentants doit compter en principe un nombre double du nombre des sénateurs ; et sauf modification législative, ce nombre est réparti entre les Etats proportionnellement à la population, avec un minimum de cinq (art. 24 et 27) (2). Les membres sont élus, pour trois ans (art. 28), par les électeurs qui dans chaque Etat concourent à l'élection de la Chambre la plus nombreuse (art. 30). Ils peuvent être répartis entre plusieurs collèges (art. 29). L'éligibilité exige l'âge de vingt et un ans, l'électorat, trois ans de domicile sur le territoire fédéral, la qualité de sujet de

(1) Une traduction de cet acte est jointe à l'article précité de M. Ed. Picard (*Revue pol. et parl.*, mai 1901, t. XXVIII, p. 370, 386).

(2) Pour commencer, les Nouvelles-Galles du sud ont 26 députés ; Victoria, 23 ; le Queensland, 9 ; l'Australie méridionale, 7 ; l'Australie occidentale, 5 ; la Tasmanie, 5.

la Reine par la naissance ou la naturalisation acquise depuis cinq ans (art. 34). La Chambre élit son speaker (art. 35).

Les membres des deux Chambres sont tenus au serment d'allégeance (art. 42). Sont incapables de siéger au Parlement les étrangers, les individus condamnés à un an de prison au moins, les banqueroutiers et faillis, quiconque remplit une fonction rétribuée (1) ou reçoit une pension payée par la Fédération, ou est intéressé dans un contrat passé avec un service public (art. 44). Les Chambres résolvent les questions d'éligibilité (art. 47). Leurs membres reçoivent annuellement quatre cents livres (art. 48).

Le Parlement fédéral fait des lois sur les objets énoncés dans l'art. 51 (39 numéros). Son droit est exclusif sur les objet cités dans l'art. 52 (3 numéros).

Le Sénat ne peut ni voter le premier ni amender les lois relatives à l'emploi des deniers publics ou à la levée des impôts (art. 53). Ces lois ne peuvent à peine de nullité contenir des dispositions étrangères à leur objet (art. 54-55).

Le Gouverneur général peut approuver la loi votée ou la rejeter ou la réserver pour l'approbation de la couronne (art. 58). En outre, la couronne peut dans l'année rejeter une loi approuvée par le Gouverneur (art. 59).

Le Gouverneur général, chargé d'exercer le pouvoir exécutif, nomme un conseil exécutif fédéral dont font partie les ministres à département au nombre maximum de sept (art. 61-65) ; il nomme les fonctionnaires (art. 67), commande en chef les forces militaires et navales (art. 68) (2).

Chaque Etat garde sa constitution (art. 106), et exerce les droits qui ne lui sont pas expressément refusés (art. 107). En cas de conflit entre une loi d'Etat et une loi fédérale, celle-ci l'emporte (art. 109). Un Etat ne peut entretenir une force militaire ou navale sans le consentement de la Fédération (art. 114), battre monnaie (art. 115). La Fédération s'interdit toute immixtion en matière religieuse (art. 116) ; elle protégera les Etats contre les agressions extérieures, et sur requête, contre les troubles intérieurs (art. 119). Tous les actes publics et jugements d'un Etat sont reçus comme tels dans les autres Etats (art. 118).

Le Parlement fédéral peut admettre ou créer de nouveaux Etats, (art. 121) ; mais le consentement des Etats existants est exigé si l'acte les touche matériellement (art. 124).

Le Parlement fixera le siège de la capitale fédérale dans un territoire fédéral acquis par la Fédération (art. 125).

Les modifications à la constitution sont d'abord votées par les Chambres, puis deux mois au moins et six mois au plus après ce vote, soumises au referendum populaire (3). Celles qui modifient la situation que la constitution assure à un Etat exigent l'approbation par la majorité des électeurs de cet Etat (art. 128).

(1) Ceci ne concerne ni les ministres fédéraux ou locaux, ni les militaires et marins.

(2) Je suis obligé de laisser de côté les dispositions relatives au pouvoir judiciaire (art. 71-80), et aux finances et commerce (art. 81-105). Ces dernières ont pour l'avenir de la Fédération un intérêt capital ; il n'est guère possible de les résumer.

(3) Pour un cas très compliqué, le texte donne au gouvernement le droit de consulter le peuple.

Les élections ont eu lieu en mars 1901. Sur la question principale du libre-échange, elles ont abouti à constituer une majorité libre échangiste dans le Sénat, une majorité protectionniste dans la Chambre, l'une et l'autre faibles. Le 8 mai, le Parlement fédéral a été inauguré solennellement par le duc de Cornouailles et d'York.

Lord Hopetoun a été désigné comme Gouverneur général le 13 juillet 1900. Il a constitué son premier Cabinet vers la fin de l'année 1900 : la Tasmanie n'est pas représentée parmi les ministres à portefeuille, mais seulement parmi les membres du Conseil exécutif fédéral.

5° Belgique. — La loi du 29 décembre 1899 a réalisé une réforme électorale très importante et organisé la représentation proportionnelle. Les lecteurs de la *Revue* ont été, par M. Dupriez, tenus au courant des phases orageuses par lesquelles a passé la réforme (1) et renseignés très complètement, sur le principe et les détails de la loi (2). Il serait présomptueux de vouloir ajouter quelque chose à ses travaux.

6° Crète. — A l'occasion de la guerre grèco-turque de 1897, les puissances avaient promis à la Crète un régime autonome absolument effectif. En conséquence de cette promesse, l'Assemblée crétoise vota le 16 avril 1899 une constitution dont voici l'analyse (3).

Dès le début, l'autonomie de la Crète comme Etat indépendant, aux conditions déterminées par les quatre grandes puissances, est affirmée. Après quelques principes relatifs à la nationalité crétoise, la constitution énumère les libertés, plus ou moins étendues, reconnues aux sujets crétois. La liberté religieuse et ses principales conséquences sont l'objet de dispositions particulièrement précises.

Les pouvoirs publics sont : le Prince et la Chambre des Députés. Le Prince — la Constitution désigne pour cette charge le prince Georges de Grèce, haut commissaire en Crète — participe aux trois pouvoirs. Il partage l'initiative des lois avec la Chambre ; son initiative est exclusive pour les projets de loi relatifs aux traitements, pensions de retraite ou autres avantages personnels. Si la Chambre ne vote pas le budget ou diminue des crédits contre l'avis du Gouvernement, le Prince est autorisé à déclarer le budget courant applicable à l'exercice suivant, pourvu que son décret soit contresigné par tous les ministres et que le budget prorogé ait été autrefois voté par la Chambre. Au reste, le budget est voté pour une période de deux ans. Le Prince sanctionne et promulgue les lois, il ne peut suspendre leur application Ses attributions exécutives sont assez étendues, sans aucun trait remarquable. Il convoque et renvoie la Chambre, l'ajourne pour quarante jours au plus, la dissout même sous l'obligation de convoquer la Chambre nouvelle dans les trois mois.

La justice est rendue en son nom.

(1) V. notamment sa chronique, *Revue*, t. XIII, p. 141 et s.
(2) V. la Représentation proportionnelle en Belgique, *Revue*, t. XIV, p. 385-435).
(3) La traduction de cette constitution se trouve au t. XXIX de l'*Annuaire de la Société de Législation comparée*, p. 629-645.

Le Prince est irresponsable et inviolable. Ses actes, sauf quelques nominations, sont contresignés par un conseiller responsable.

Quand sa charge devient vacante, le Conseil gouverne et dans les deux mois convoque l'Assemblée Nationale pour élire le nouveau Prince et réviser au besoin, la constitution.

La Chambre se compose : 1° de dix députés nommés par le Prince et pris dans tous les départements proportionnellement à la population ; 2° de députés élus au scrutin de liste dans les départements à raison d'un député par cinq mille habitants, avec représentation de la minorité. Pour être élu ou nommé député, il faut être citoyen crétois, habiter l'île depuis cinq ans, être âgé de 30 ans. Il y a incompatibilité totale entre le mandat de député et les fonctions publiques ou municipales salariées; cependant le député nommé ministre est simplement soumis à réélection. Les députés sont élus ou nommés pour deux ans, ou plus exactement pour une session de deux mois qui a lieu tous les deux ans. Si le Prince convoque une session extraordinaire, il appelle la Chambre précédente ou une Chambre nouvelle, à son choix. La Chambre siège publiquement, fait son règlement, nomme son bureau, assure sa police. Les députés reçoivent une indemnité de 10 drachmes par jour.

La responsabilité des conseillers du Prince est réglée avec précision. La mise en accusation appartient à la Chambre, le jugement, à un tribunal spécial tiré au sort, entre des magistrats. La responsabilité civile est jugée par les tribunaux ordinaires.

La révision de la constitution, qui deviendra possible après cinq ans, est demandée par la Chambre à la majorité des deux tiers, pour des articles déterminés. Elle est faite par une Assemblée Nationale, toute élue, comptant des membres en nombre double du nombre des membres élus dans la Chambre.

7° Espagne. — On notera seulement : le décret du 6 mars 1899, qui a supprimé la pension qu'il était d'usage d'allouer aux anciens ministres ; et le décret du 18 avril 1900, rendu en exécution de la loi du budget du 1er avril 1900 : le ministère du Fomento est divisé en deux ministères, l'un comprenant l'instruction publique et les beaux-arts, l'autre comprenant l'agriculture, le commerce, l'industrie et les travaux publics.

8° Portugal. — Dans une précédente chronique (1), j'ai rapporté le décret du 28 mars 1895 relatif à l'élection des députés. J'ai encore à signaler un décret relatif au même objet, celui du 8 août 1901. Dans l'intervalle, deux lois, celles du 21 mai 1896 et celle du 26 juillet 1899. Suivre les vicissitudes du droit électoral en Portugal devient un peu fatigant, un peu décevant : le décret ou la loi y ont une existence trop courte pour qu'il soit très intéressant de les connaître.

Au reste, le décret du 8 août 1901 suit pas à pas les actes antérieurs. Il suffira de relever les principales innovations qu'il apporte.

La plus considérable consiste dans l'introduction de la représentation

(1) V. *Revue*, t. VII, p. 470 et s.

des minorités. Le décret adopte le système du vote limité. En principe chaque district administratif forme une circonscription, sauf ceux de Porto et de Lisbonne qui forment chacun deux circonscriptions. Dans la circonscription qui nomme huit députés (Braga), chaque électeur ne peut inscrire que six noms sur son bulletin ; dans les circonscriptions (elles sont huit) qui élisent sept députés, l'électeur inscrit cinq noms seulement ; dans les circonscriptions qui nomment six (elles sont huit), cinq (elles sont trois), quatre (elles sont trois) trois (elles sont trois) députés, l'électeur inscrit cinq, quatre, trois, deux noms. Si un bulletin porte plus de noms qu'il ne faut, les derniers noms au delà du chiffre prescrit ne comptent pas Si un nom est rejeté, il n'a qu'un suffrage, même si l'électeur n'a pas ainsi excédé le total des noms qu'il peut inscrire (art. 71). La représentation des minorités est exclue pour les possessions d'outre mer, dans lesquelles chaque circonscription élit un député (1).

Les incapacités absolues ajoutées par le décret de 1895 (2) sont supprimées. En revanche sont ajoutées aux incapacités relatives à telle circonscription : les conservateurs du registre foncier et les notaires publics.

La liste des incompatibilités est allongée, et la plupart des causes d'incapacité supprimées s'y retrouvent.

La limitation à quarante du chiffre des fonctionnaires qui peuvent siéger comme députés, à vingt du chiffre des avocats et médecins a été supprimée.

9° Serbie. — La nouvelle Constitution serbe du 6 avril 1901 est sensiblement plus courte que la précédente, celle du 22 décembre 1888 : 107 articles au lieu de 204. Les suppressions portent principalement sur les textes qui organisaient autrefois la Skoupehtina nationale, ordinaire et extraordinaire. Bien que la nouvelle constitution ait dû organiser deux Chambres au lieu d'une seule, elle est plus courte parce qu'elle a écarté nombre de dispositions réglant l'électorat, la procédure électorale, le fonctionnement de l'Assemblée et divers sujets du même genre. La régence a été en outre organisée en quelques textes plus brefs que les anciens Les articles relatifs aux tribunaux, aux départements, arrondissements et communes, à la Cour des comptes, à l'église, aux écoles et institutions de bienfaisance, à l'armée, ont été supprimés ou résumés. Enfin, diverses dispositions ont été resserrées en un plus petit nombre d'articles.

L'acte de 1901 (3) ne modifie pas de façon très importante les règles relatives au pouvoir royal. Le roi perd le droit d'amnistie ; il acquiert le droit de nommer le Conseil de Régence, pour les cas où la Régence ne peut être dévolue, comme elle l'est de droit, à la reine veuve ou à un membre mâle et majeur de la famille royale. Rien d'essentiel n'est changé dans la notion générale du pouvoir exécutif, ni dans les conditions de son exercice.

(1) D. 8 août 1901 art. 68 et tableau annexé.

(2) Elles sont rapportées dans une chronique précitée (*Revue*, t. VII, p. 477). On y avait ajouté plus tard des fonctionnaires et employés de l'administration; selon le décret de 1901, l'incapacité est limitée à la circonscription où l'agent est employé (art. 5-30).

(3) La Constitution de 1888 se trouve traduite dans Dareste, *Les Constitutions modernes* 2e éd p. 238 et s. Je me contenterai de signaler les différences du texte de 1901 comparé à celui de 1888. Le texte de 1888 est rapporté en traduction dans la *Revue politique et parlementaire* du 10 septembre 1901 (t. XXIX, p. 438 et s.)

Au contraire, l'organisation du pouvoir législatif est profondément modifiée. La Serbie possède désormais deux Chambres. L'ancienne Skoupchtina nationale ordinaire devient une Chambre Basse, et un Sénat est créé.

En ce qui concerne la Chambre Basse, la Constitution nouvelle contient des innovations nombreuses et considérables. Elle fixe à 130 le nombre des députés, et au lieu d'attribuer à chaque département un nombre de députés proportionnel au nombre des contribuables à raison d'un député par 4.500 contribuables, elle attribue deux députés à Belgrade, un député à chaque chef-lieu de département et à deux autres communes (1) et répartit les autres députés entre les départements proportionnellement au chiffre de leur population (art. 65). Elle ne sanctionne plus expressément ni le vote par boules, ni le scrutin de liste pour les circonscriptions à plusieurs députés, ni le principe de la représentation des minorités. Pour l'éligibilité, elle établit une condition nouvelle, savoir lire et écrire, élève à 60 dinars le cens (pour les avocats et licenciés, 30 dinars seulement). La durée du mandat législatif est fixée à quatre ans, au lieu de trois ans. Les élections ont lieu le 21 mai au lieu du 14 septembre.

Le Sénat comprend des membres de droit : l'héritier du trône dès sa majorité, l'archevêque de Belgrade, l'évêque de Nisch, trente membres nommés à vie par le roi ; dix huit membres élus pour une période de six ans. Les conditions exigées des sénateurs nommés ou élus diffèrent de l'éligibilité par la Chambre Basse sur deux points : l'âge est de 40 ans au lieu de 30, le cens est de 200 dinars. Les prêtres ne peuvent être élus sénateurs. Les élections ont lieu le 8 septembre. Les deux Chambres sont convoquées en même temps et tiennent la même session, et de nombreuses dispositions empruntées pour la plupart à celles qui régissaient la chambre unique de 1888 sont appliquées aux deux assemblées. Les deux chambres sont donc considérées comme égales, et l'article 62 a soin de régler les conflits de façon que le Sénat ne soit pas obligé constitutionnellement de céder. Cependant, en matière budgétaire, le dernier mot reste à la Skoupchtina.

Les conditions de l'électorat sont les mêmes pour les électeurs des deux chambres, sauf une différence importante : pour l'électorat à la Chambre Basse, le cens exigé est de 15 dinars ; pour le Sénat, il est de 45 dinars.

Quant aux ministres, on remarquera l'incompatibilité absolue qui les exclut des Chambres. Leur responsabilité est moins exactement déterminée que précédemment : le cas de préjudice causé à l'Etat dans un but d'intérêt personnel est supprimé ; et la juridiction n'est pas indiquée.

10° Suède et Norvège. — M. Hamilton (2) a signalé aux lecteurs de la Revue les quelques modifications constitutionnelles devenues définitives en 1900, sur lesquelles il n'y a pas lieu d'insister. A cette occasion, la Regeringsform du 6 juin 1809 et la Riksdags-Ordning du 22 juin 1866 ont été promulguées de nouveau avec les modifications votées.

(1) La Constitution de 1888 donnait 1 députés à Belgrade, deux à deux villes, un à 24 autres communes (art. 81 et 82)

(2) *Revue*, t. XVI, p. 543.

M. Morgenstierne a, de son côté, suffisamment caractérisé la loi norvégienne du 24 février 1900 sur les listes électorales (1), et la révision constitutionnelle du 19 mars 1900 qui a dit dans quelle mesure les femmes pourront avoir accès aux fonctions de l'Etat (2).

(1) *Revue*, t. XV, p. 519. Cette loi est la conséquence d'une révision constitutionnelle du 26 décembre 1899, renvoyant à une loi sur cet objet.
(2) *Revue*, t. XVI, p. 552.

FÉLIX MOREAU
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille.

CHRONIQUE POLITIQUE

SUÈDE

1er JANVIER 1901. — 31 JUILLET 1902 (1)

SOMMAIRE : I. L'union. — II. Les deux Riksdags de 1901 et 1902 : 1) Leur caractère général. 2) La question de la défense nationale. 3) Questions constitutionnelles. 4) Questions politico-sociales. 5) Questions économiques. 6) Instruction publique. 7) Procédure judiciaire. 8) Questions financières (impôt progressif sur le revenu). — III. Changements ministériels. — IV. Législation.

I. L'UNION. — Suivant une vieille habitude, nous commençons par dire quelques mots des affaires communes aux deux pays de la péninsule, bien que ces questions unionnelles restent cette fois au second plan et cèdent la première place aux questions intérieures De fait, il n'y a pas grand chose à dire au sujet des questions unionnelles, sinon que l'amélioration signalée par nous dans la dernière chronique n'a cessé de se poursuivre. L'entente entre les deux pays n'a même pas été troublée par la continuation des fortifications norvégiennes du côté de notre frontière, bien qu'on ait pu voir dans ces travaux, activement poursuivis en dépit des difficultés financières, une provocation adressée à la Suède par le parti actuellement au pouvoir en Norvège. Mais on n'est pas encore arrivé à une solution des questions en suspens, et on n'y arrivera que très difficilement, étant donnée la profonde divergence qui existe entre la manière de voir des Suédois et les principes fondamentaux du parti norvégien dominant. Cependant un léger progrès vers une entente a été fait lorsque, au début de 1902, on s'est mis d'accord pour instituer un comité commun destiné à examiner certains côtés de la question de la séparation des consulats. La tâche du dit comité fut formulée dès le début d'une manière conforme aux désirs de la gauche norvégienne. Il était dit que le comité aurait seulement à fournir des éclaircissements, au point de vue *administratif*, sur les conséquences pratiques d'une organisation à consuls distincts, la communauté de la représentation diplomatique étant maintenue. Le comité n'était donc pas invité à se prononcer sur l'*opportunité* de l'organisation en question ni sur son importance *politique*.

Les travaux du comité ont été terminés et leurs résultats publiés en partie à la fin de juillet 1902. On peut y constater l'unanimité, au moins extérieure, sur tous les points principaux. Les délégués suédois se contentent

(1) Nous rectifions ainsi une inexactitude dans la date de la chronique précédente, laquelle est donnée à tort comme comprenant l'année 1901 au lieu de l'année 1900. En revanche la présente chronique s'etend sur une période d'un peu plus d'un an et demi.

de déclarer qu'ils voient nettement les avantages qu'on pourrait gagner, spécialement au point de vue disciplinaire, en continuant à placer les consuls norvégiens dans le ressort du ministère commun des affaires étrangères. mais ils ajoutent que pour des raisons de forme et de fond, ils n'ont pas jugé nécessaire d'entrer dans un examen plus approfondi de cette question.

Le comité résume comme il suit les résultats auxquels il est arrivé :

« Pour des raisons de forme et de fond, le comité, au cours de son examen, est parti de ce principe que le système en question serait appliqué de façon à donner à chacun des deux pays son organisation consulaire spéciale, les consuls suédois étant subordonnés exclusivement aux autorités suédoises et les consuls norvégiens étant subordonnés exclusivement aux autorités norvégiennes.

« En ce qui concerne l'administration consulaire suédoise, rien ne s'oppose à ce que le ministre des affaires étrangères et les légations continuent à occuper essentiellement vis-à-vis de l'administration consulaire la place qu'ils occupent dans le système actuel de la communauté, de telle sorte que le ministre des affaires étrangères reste sous divers rapports l'autorité centrale indigène pour les Consulats et que les légations restent l'intermédiaire administratif entre le ministre des affaires étrangères et les consuls.

« La compétence du ministre des affaires étrangères dans la direction de l'administration consulaire norvégienne cessera d'être reconnue, excepté en ce qui concerne l'obtention de l'exequatur, de même qu'il perdra son autorité disciplinaire sur les consuls norvégiens. Les relations entre le ministre des affaires étrangères et la direction consulaire norvégienne seront réglées en partie d'après les usages jusqu'ici observés dans les relations entre le dit ministre et le département norvégien de l'intérieur, en partie d'après des conventions spéciales, dont il sera fait mention ci-après plus en détail. Les rapports entre le ministre des affaires étrangères et les consuls norvégiens se feront régulièrement par l'entremise de la direction consulaire. Cependant, par exception, des relations directes entre le ministre et les consuls pourront avoir lieu, à savoir dans certains cas relatifs à des questions de nature diplomatique ou politique, ou quand le consul sera chargé d'une mission diplomatique.

« La division de l'administration consulaire avec maintien de la communauté diplomatique aura pour conséquence nécessaire une séparation encore plus complète qu'à présent entre la carrière diplomatique et la carrière consulaire, celle ci étant débarrassée de toute attribution diplomatique supplémentaire; enfin il résultera encore de cette division que, pour éviter des conflits de compétence entre la diplomatie et les consulats, on devra tracer des limites aussi exactes que possible entre leurs attributions respectives, ou du moins délimiter par des prescriptions positives le champ d'activité des consuls.

« En ce qui concerne les mesures préparatoires à la séparation des deux administrations consulaires, les membres du comité font observer qu'elles comprendront :

1° Des pourparlers avec les Puissances étrangères au sujet de la réception et de l'acceptation des consuls spéciaux, et au sujet du transfert à ces derniers des prérogatives conformes aux traités, lesquelles avaient été jusqu'ici communes ;

2° Des pourparlers entre les autorités suédoises et norvégiennes relativement à diverses questions se rattachant à la disjonction des consulats et à l'application du nouveau système. Ces pourparlers porteront sur les points suivants :

a) réalisation du passage du système de la communauté au nouveau système, et réglement des questions s'y rattachant et relatives au personnel consulaire, à la caisse des consuls, aux inventaires, aux archives, etc. ;

b) élaboration d'instructions concordantes sur les attributions des consuls spéciaux d'un des pays en ce qui concerne l'assistance pécuniaire et le rapatriement des marins appartenant à l'autre pays ;

c) avis à demander au ministère des affaires étrangères, lequel se prononcera sur l'importance politique éventuelle de la question, — au sujet des affaires concernant le consentement de l'administration norvégienne à ce qu'un consul spécial norvégien reçoive d'un gouvernement étranger une charge ou une mission ;

d) les mesures, prescriptions, etc... relatives à l'administration consulaire norvégienne, et dont la direction norvégienne devra prévenir le ministre des affaires étrangères.

e) prescriptions générales relatives au contact direct qui pourra se produire dans certains cas entre le ministre des affaires étrangères et les consuls norvégiens ;

f) règles et instructions destinées à assurer l'accord entre les légations de S. M. Royale et les consuls norvégiens ;

g) prescriptions mutuelles sur l'obligation pour le consul d'un des pays d'assister les sujets de l'autre pays dans les places où ce dernier n'aura pas de consul particulier ; enfin

h) règlement des rapports entre le consul spécial suédois et les navires de guerre norvégiens, et vice versa ».

En ce qui concerne certains points, les membres du comité, — et tout spécialement les membres suédois, — signalent les difficultés qui pourront se présenter. Notons parmi ces points : la forme convenable à donner à la délivrance des pleins pouvoirs consulaires norvégiens ; — le traitement des affaires consulaires qui ont pris ou peuvent prendre un caractère diplomatique ; — les difficultés qui surviendront lorsqu'il s'agira de confier un mandat diplomatique à l'un des deux consuls norvégien et suédois se trouvant dans la même place ; — les difficultés résultant de la nécessité d'une disjonction complète des attributions diplomatiques et des attributions consulaires, surtout étant donné que pour le moment les attributions sont réunies dans certains postes (Washington, Constantinople) ; — la question de savoir comment on pourra déterminer légalement des limites précises entre les attributions diplomatiques et les attributions consulaires ; — la question du règlement des rapports entre les légations relevant du ministère des affaires étrangères et les consuls spéciaux de la Norvège. Les Sué-

dois font valoir à ce sujet la nécessité d'une « collaboration des plus étroites et des plus intimes entre le ministère des affaires étrangères et la direction consulaire norvégienne ; » les Norvégiens de leur côté sont d'avis que les difficultés ne peuvent pas être si considérables, « attendu que la direction consulaire de la Norvège sera présumée avoir la compétence requise pour donner à ses agents des ordres dans tous les cas qui se présenteront et apprécier comme il convient l'importance d'une collaboration loyale d'après les circonstances », et « attendu que les deux autorités centrales, savoir le ministère et la direction consulaire norvègienne, auront le même intérêt à ne pas être compromises par les actes de leurs subordonnés respectifs dans les pays étrangers ».

D'une façon générale, la déclaration du comité donne, il est vrai, l'impression d'avoir été soigneusement pesée ; mais d'autre part l'incertitude et le vague dans lesquels on a été forcé de laisser certaines questions importantes sont de nature à nous éclairer sur la difficulté qu'il y a à disjoindre les Consulats en conservant l'unité diplomatique. Tout Suédois qui réfléchit se demande instinctivement si les inconvénients *réels* qui résulteront *pour les deux pays* de cette disjonction des consulats sont vraiment compensés par la satisfaction purement idéale qu'elle pourra donner aux désirs d'autonomie des Norvégiens. On peut craindre en outre que les difficultés pratiques ne deviennent par la suite assez considérables pour amener comme conséquence nécessaire une disjonction de la diplomatie, — scission qui serait désastreuse au point de vue politique.

II. Les deux riksdags de 1901 et de 1902. — 1) *Leur caractère général.* — Malgré le nombre des questions capitales qui ont été débattues au Riksdag, on ne peut guère signaler de changement notable ni dans l'esprit général de cette Chambre, ni dans l'organisation des partis, ni dans les forces en présence. Peut-être pourrait-on noter que le nouveau parti dit « de concentration libérale », qui a conservé une consistance apparente, a atteint une situation un peu plus forte ; mais il y est arrivé plutôt indirectement, par la neutralisation de courants opposés, que directement en obtenant des résolutions conformes aux décisions antérieures du parti. Et ce que nous disons là s'applique en particulier aux deux questions principales, savoir la réorganisation de la défense nationale et l'extension du droit de suffrage politique. Malgré l'opposition des chefs du parti, ces deux questions se sont dénouées dans un sens tout opposé à celui qu'ils demandaient, et les membres du parti ont voté les uns pour, les autres contre, de sorte qu'on a pu dire d'une façon très significative que dans ces circonstances critiques le parti « s'était cassé en deux. » Mais ensuite le parti a pu, dans ces deux cas, recueillir des avantages d'un résultat auquel il s'était opposé de son mieux.

En ce qui concerne les résultats principaux, on est en droit de considérer comme faisant époque les deux Riksdags dont nous parlons et qui, si l'on regarde le rapport interne des questions résolues et traitées, forment une unité, un tout. Les décisions qui y ont été prises sont à coup sûr les plus importantes que nous puissions trouver après la modification dans la représentation en 1865. Ce jugement porte non seulement sur les deux questions

signalées plus haut, mais encore sur des questions de principe extrêmement significatives au sujet de la législation du travail et de l'impôt. Les travaux du Riksdag ont aussi exigé une durée inusitée dans notre pays. Alors que le Riksdag se termine d'ordinaire le 15 mai, cette fois la session n'a pu être close avant le 4 juin 1901 et le 22 mai 1902.

2) *Question de la défense nationale.* — Cette question doit venir en tête. En effet le système de la défense a subi une modification radicale. Par la suppression du vieux système national de l' « indelingsverk » — consistant essentiellement dans le recrutement de l'armée par des volontaires qu'on entretenait au moyen de petites exploitations agricoles affectées à cet usage, — la nouvelle organisation se trouve fondée presque entièrement sur le principe du service obligatoire pour tous. Les derniers vestiges de l' « indelingsverk » doivent disparaître en 1908. Déjà, dans le Riksdag de 1900, le gouvernement avait promis de présenter au Riksdag suivant un projet détaillé basé sur le nouveau principe. Le projet fut publié dès le mois de décembre 1901, avant l'ouverture des Chambres, de façon qu'il pût être soumis d'avance à la critique et que les modifications nécessaires pussent être apportées avant la présentation officielle devant le Riksdag. Lorsque cette présentation eut lieu, le gouvernement déclara qu'il considérait le service d'un an ainsi que les crédits demandés pour l'application du nouveau système comme un minimum nécessaire pour assurer la défense nationale. L'examen de la question fut confié à une commission dite « commission spéciale » et recrutée dans les deux Chambres : procédé auquel la constitution permet de recourir dans les questions importantes. On pouvait considérer comme très incertaine l'issue de cet examen. D'une part, sous l'impression des événements dont nous avions été témoins près de nous et loin de nous, il s'était formé un fort courant d'opinion en faveur d'une défense effective si bien qu'aucun parti pour ainsi dire, — pas même les socialistes, – n'osait faire une opposition *directe*. Mais d'autre part on disposait d'un certain nombre d'objections à l'aide desquelles on espérait de divers côtés pouvoir attaquer le nouveau projet de loi. Ainsi on mettait en avant des craintes, — d'ailleurs chimériques en Suède, — au sujet d'un développement de « l'esprit militariste » ; on faisait valoir encore que l'application du projet exigerait des dépenses trop lourdes pour le pays et des impôts intolérables ; ou bien on montrait le danger économique qu'il y aurait à arracher des travailleurs à l'industrie et à l'agriculture ; ou bien encore des radicaux et des socialistes voulaient joindre l'acceptation du projet à certaines réformes politiques et financières, notamment à l'introduction du suffrage universel et de l'impôt progressif. Toutes ces tendances hostiles pouvaient espérer de trouver un appui dans les traditionnels principes d'économie du parti agraire, volontiers enclin à marchander. Cependant le projet royal fut accepté dans ses traits essentiels par la majorité de la commission, — majorité qui se composait des membres de la première Chambre renforcés de quelques membres de la seconde Chambre. Mais une forte minorité se prononçait contre le projet, demandant une réduction considérable dans la durée du service militaire, et d'autres amendements. Après des débats qui durèrent plu-

sieurs jours, le résultat fut que la première Chambre adoptait à une écrasante majorité le projet de la commission, tandis que la seconde Chambre, malgré l'insistance du ministre d'Etat à donner au dit projet le caractère d'un minimum, adoptait une proposition restrictive tendant à limiter la durée du service à 8 mois, à réduire dans des proportions assez fortes l'effectif fixé pour la cavalerie, etc... Cependant on repoussa une tentative faite par les radicaux, soutenus par le parti de concentration, pour faire tomber tout le projet en le rendant solidaire de la question du suffrage universel. Il restait dès lors à la commission à concilier d'une manière acceptable les propositions différentes. On y arriva en abaissant d'une part la durée du service d'infanterie au chiffre de 240 jours proposé par la seconde Chambre, et la durée du service dans la flotte à 300 jours, mais en maintenant d'autre part le chiffre de 365 jours pour les armes spéciales et en conservant à la cavalerie l'effectif fixé dans le projet primitif. Cette solution moyenne fut acceptée par les deux Chambres. La décision reçut également l'approbation du gouvernement, mais avec quelques réserves sur l'insuffisance du temps d'exercice : de ce côté la porte reste ouverte pour une prolongation future, si l'expérience montre qu'une semblable mesure est utile. Comme la période de transition, par suite de la nécessité de casernes nouvelles et de difficultés pratiques diverses, peut être évaluée à douze ans environ, il était en fait peu important qu'on prît dès maintenant une décision définitive sur la durée du service.

La question principale ayant été ainsi tranchée, le Riksdag accepta loyalement le reste de l'organisation nouvelle, en approuvant les crédits nécessaires. L'importance de ces crédits apparaîtra suffisamment si nous signalons les augmentations principales apportées aux forces militaires. Les six unités militaires supérieures sont rendues uniformes. L'infanterie est organisée et exercée conformément à l'organisation en temps de guerre, et il y a plusieurs périodes d'exercice pour les soldats. Le nombre des chevaux de la cavalerie est augmenté dans la proportion de près de 25 0/0. Par l'organisation en batteries de 4 canons, l'artillerie de campagne reçoit un supplément de 18 batteries et l'on crée 12 nouvelles batteries d'obusiers. On fonde un régiment d'artillerie de siège et les forteresses sont pourvues de garnisons. On organise une artillerie de côtes. Ajoutez-y la création de six compagnies du génie destinées aux fortifications, l'organisation d'un corps de télégraphistes de campagne, la fondation de deux nouveaux corps du train des équipages, de façon qu'il y en ait un pour chaque corps d'armée. On renforce l'état-major ainsi que l'intendance ; on augmente l'effectif des chirurgiens militaires et des vétérinaires, et l'on affecte des crédits plus élevés aux bourses de voyages militaires On élève également le budget destiné aux manœuvres ainsi qu'aux exercices ordinaires de l'armée ; même augmentation pour ce qui est des exercices ordinaires de la flotte.

Il faut joindre à cela des crédits supplémentaires très importants, entre autres pour l'acquisition de 25.000 nouveaux fusils, pour continuer la fabrication des munitions de mobilisation (crédit de 1/2 million de couronnes), cette fabrication étant assurée en temps de guerre par son trans-

fert dans la place centrale de Carlsborg. Pour l'année 1902, on affecte 2 millions de couronnes au matériel de l'artillerie de campagne ; près de 3 millions au renforcement de la défense fixe ; 4 millions environ à la construction de casernes ; 400.000 couronnes au corps des tireurs volontaires. Pour ce qui est de la flotte, signalons les crédits pour l'achèvement de trois cuirassés de 1re classe en cours de construction et pour la construction d'un nouveau ; pour la construction de torpilleurs et d'un destroyer ainsi que d'un navire avec ballon, plus 250.000 couronnes pour un dépôt de charbons.

Le budget total de la défense pour 1902 représentait une somme d'environ 68 millions de couronnes (95 millions de francs), ce qui, sur un budget de 156 mill. 1/2, représente environ 43 0/0.

Le Riksdag de 1902 a continué dans la même voie. La mesure complémentaire la plus importante qu'il ait votée a été l'établissement d'un nouveau tarif pour les traitements des fonctionnaires de l'armée et de la flotte, ces traitements étant élevés en proportion de l'augmentation du service. Mais du reste on a poursuivi avec zèle l'œuvre commencée, si bien que pour l'année 1903 le budget de l'armée de terre s'est élevé à 51 mill. 1/2 (dont environ 37 millions de crédits ordinaires et 14 mill. 1/2 de crédits extraordinaires), et pour la flotte à près de 20 millions, — ce qui fait en tout un peu plus de 71 millions pour la défense, sur un budget total de 172 mill. 1/2.

3) *Questions constitutionnelles*. — α) *Extension du droit de vote politique*. — Déjà, lors de l'introduction du nouveau système de représentation en 1865, on avait fait à ce système certaines objections : on lui avait reproché de faire reposer le droit de vote sur un cens, lequel était fixé pour la seconde Chambre à 800 couronnes de revenu annuel, tandis que le droit de participer aux élections de la première Chambre avait une extension aussi grande que l'obligation de payer les impôts communaux, bien qu'on observât une échelle graduée. De temps à autre on émit par la suite des propositions tendant à abaisser le cens pour la seconde Chambre, et le Riksdag de 1892 a été saisi par le gouvernement d'un projet de ce genre. Mais ce projet a été repoussé par le Riksdag, principalement pour cette raison que le droit de suffrage se trouvait en fait avoir été étendu par suite de l'abaissement de la valeur de l'argent et par suite du bien-être croissant de la population, de sorte que le nombre des électeurs était arrivé peu à peu à doubler. A la suite de cette décision, il s'est produit dans le pays une agitation assez vive en faveur de l'extension du droit de vote ; l'une des manifestations de ce mouvement a été une pétition générale qui a été couverte de nombreuses signatures et qu'on a présentée au Roi. Le parti de concentration libérale débuta ensuite par une proposition d'après laquelle le même droit de vote pour la seconde Chambre serait accordé à tous ceux qui possédaient le droit de vote communal. Cette proposition n'eut pas l'assentiment du Riksdag, mais elle aboutit cependant, lors du Riksdag de 1900, à une adresse au gouvernement : on y demandait qu'il fût procédé à une enquête approfondie sur la question, et en même temps on y faisait allusion à diverses questions autres que celles du vote communal. L'enquête fut confiée au Bureau de statistique, lequel

ne pût terminer son travail pour le Riksdag de 1901. Celui-ci donna une impulsion nouvelle au règlement de la question du vote, qu'il joignit à celle de la réorganisation de l'armée Non pas que les défenseurs enthousiastes de l'extension du droit de vote se soient acquis des mérites dans l'adoption de la nouvelle loi militaire ; au contraire, c'est d'eux qu'est venue encore au dernier moment la principale opposition à cette loi. Mais, sans parler de cette idée, fort discutable, que l'extension du service militaire devait être suivie de l'extension du droit de vote, on faisait valoir, non sans une certaine justesse, que la suppression des inégalités dans les droits politiques devait développer considérablement l'esprit public, le sentiment national et le consentement à des sacrifices pour la défense de la patrie ; de même que l'école de civisme que l'extension du service militaire allait donner à la jeunesse suédoise devait certainement avoir pour conséquence de la rendre plus mûre pour la vie politique. Sans doute, au cours des discussions sur l'organisation militaire, on repoussa nettement la jonction directe de cette question avec celle de l'extension du droit de vote, mais la droite admit cependant la raison d'être d'une pareille extension, et le ministre d'Etat promit que le gouvernement présenterait là-dessus un projet aussitôt que l'examen statistique réclamé antérieurement aurait été terminé. Bien que cet examen ne soit pas encore complet et qu'on l'ait limité aux points principaux, le gouvernement jugea qu'il ne pouvait tarder plus longtemps à présenter le projet au Riksdag de 1902. La proposition donnait pour motifs à une extension du droit de vote : les progrès dans la maturité politique et dans l'instruction populaire, progrès qui sans aucun doute s'étaient accomplis au cours des 36 années écoulées depuis le dernier changement dans la représentation ; — le déplacement de population qui s'était produit entre les villes et les campagnes ; — l'influence éducatrice du service militaire pour tous ; — enfin l'exemple des autres pays. Le projet ainsi motivé plaçait, comme la proposition du parti de concentration, le droit de vote politique en relation étroite avec le vote communal. En conséquence de quoi l'inviolabilité constitutionnelle aurait dû être accordée aux lois communales relatives au droit de vote et au calcul des voix. D'après le projet, le droit de vote serait étendu à tous les hommes jouissant des droits d'électeurs municipaux, avec cette réserve qu'ils aient 25 ans accomplis, mais en exceptant « tout homme qui actuellement ou à la fin des deux années précédentes n'a pas payé ses contributions à la commune ou à l'Etat, ou n'a pas rempli ses obligations militaires ». De plus, le droit de suffrage serait gradué de telle sorte qu'une voix supplémentaire reviendrait à tout citoyen marié ou ayant été marié ou ayant atteint l'âge de 40 ans. Pour protéger dans une certaine mesure les minorités dans les grandes villes, on proposait la division de celles ci en circonscriptions électorales *pour un seul candidat* (enmansvalkretsar), et on ajoutait à cela des règlements sur la vérification des listes électorales, sur les conséquences du déplacement d'un lieu à un autre, etc. Le projet, dont l'exposé des motifs ne témoignait pas, il est vrai, d'un grand enthousiasme pour l'extension du droit de vote et qui avait été l'objet d'observations de la part de certains membres du gouvernement lui-même, donna

lieu dans la presse de gauche aux attaques les plus violentes. Ce qui irritait tout particulièrement, c'est ce qu'on appelait « le coup des contributions » et l'échelle graduée. En même temps le parti radical menait dans tout le pays une vive agitation, et des réunions publiques, d'accord avec le quartier général socialiste de Stockholm, prenaient des résolutions réclamant « le suffrage universel, égal et direct ». Cette agitation de journaux et de clubs fut appuyée par l'organisation de « cortèges de démonstration », et ces processions eurent lieu non seulement le 1er mai comme d'habitude, mais encore tous les dimanches pendant la dernière période du Riksdag. Les démonstrations atteignirent leur point culminant pendant les jours où la question du vote se débattait au Riksdag : on organisa alors dans la capitale et dans quelques autres villes une « grève générale », avec suspension du travail dans tous les ateliers et métiers ; on réussit ainsi à empêcher la circulation des tramways et voitures dans les rues ainsi que la publication des journaux. Mais il faut croire que tout cet appareil eut peu d'effet sur l'attitude du Riksdag. On constata — lorsque la chose ne put plus rester secrète, — que même un grand nombre d'ouvriers s'étaient laissés contraindre contre leurs convictions à obéir aux ordres donnés par les chefs du parti, et on vit là une sorte d'expérience démontrant combien peu on pouvait faire fonds sur les ouvriers des grandes villes pour exercer leurs droits politiques avec l'indépendance nécessaire. En revanche nous pouvons remarquer en passant que cette « mobilisation de l'armée du travail », pour employer l'expression des chefs socialistes, aura sans doute une influence considérable sur les rapports entre les patrons et les ouvriers : les premiers sont arrivés à voir clairement la nécessité de se donner de leur côté une forte organisation comme contre-poids à l'organisation centralisée des ouvriers, et ils ont pris des mesures actives pour atteindre ce résultat.

Le Riksdag continua à poursuivre tranquillement l'examen de la question. Aucune opinion stable n'avait pu se former et prévaloir, et c'est ce que prouve le grand nombre de motions et de projets différents qui furent présentés et déposés entre les mains de la commission chargée de traiter le projet gouvernemental. Dans cette commission les opinions étaient aussi très divisées ; la proposition de la majorité s'y ralliait, il est vrai, dans une certaine mesure au projet du gouvernement, mais elle y apportait plusieurs modifications très importantes. Cependant après délibération on ajouta une majorité de réserves conçues dans les sens les plus différents, depuis le rejet pur et simple de toute la question jusqu'au suffrage non limité suivant le programme socialiste. Après deux jours de débats très animés, les deux Chambres acceptèrent en gros un amendement présenté dans la première Chambre, et d'après lequel, tout en reconnaissant le principe du suffrage universel *avec les garanties nécessaires*, on se bornait pour le moment à demander un examen ultérieur de la question. Cette décision fut formulée de telle sorte que le Riksdag demandait au Roi « qu'il voulût bien faire procéder à un examen complet et détaillé de la question de l'extension du suffrage, pour la seconde Chambre, et de présenter au Riksdag, si possible au début de la session de 1904, le résultat

de cette enquête en y joignant les propositions que le gouvernement jugera utiles ». Au point de vue formel, la décision ne paraît pas contenir autre chose que ce qu'on avait déjà demandé au Riksdag de 1900. La différence réside dans les présomptions, contenues dans l'exposé des motifs, en faveur d'un suffrage universel délivré du cens, mais avec les « garanties », et parmi ces garanties on mentionne spécialement celle relative au mode d'élection proportionnel.

β) *Responsabilité ministérielle.* — Il convient de dire ici quelques mots d'une application qui a été faite dans le Riksdag de 1901 de nos lois sur la responsabilité ministérielle. Les prescriptions relatives à cette responsabilité se trouvent données dans le texte de la Constitution, aux §§ 106 et 107. Le premier de ces paragraphes détermine les circonstances dans lesquelles le Riksdag peut décider des poursuites devant la Haute Cour. D'après le second paragraphe, le Riksdag peut demander la démission d'un ministre qui, dans l'exercice de ses fonctions, a fait preuve « d'ignorance ou de maladresse ». Dans quels cas l'un ou l'autre de ces deux défauts doivent être mis en question, c'est ce qui fait l'objet d'une proposition présentée dans le Riksdag par le « comité de constitution », lequel a mission d'examiner chaque année les registres des délibérations du Conseil et de délivrer un « rapport de décharge » à la direction des Chambres. L'application immédiate de ces paragraphes, et notamment du § 107 est, comme on le comprend, un fait très rare, attendu que le Riksdag dispose du reste d'autres moyens d'exercer l'influence qu'il convient sur la composition du Conseil d'Etat. C'est pourquoi on a souvent caractérisé le § 107 comme étant une « lettre morte » dans notre constitution. Pourtant nous avons été témoins d'une application effective du dit paragraphe au cours du Riksdag de l'an dernier. On s'y est trouvé amené d'une manière assez curieuse. Pour alléger la tâche du gouvernement dans l'examen des nominations aux hauts grades de la flotte, il avait été décidé qu'un avis préliminaire serait donné par une commission spéciale composée d'officiers de marine de grade élevé. Comme les listes de propositions ainsi dressées ne sont pas rédigées pour chaque promotion spéciale mais concernent aussi des nominations à des places dont la vacance se produira plus tard, ces listes peuvent ainsi contenir des noms de personnes dont la promotion peut tarder un an ou deux, et par suite leur publication à l'avance peut amener divers inconvénients : c'est pourquoi dans le règlement des travaux de la Commission, décidé par la Commission elle-même, on a statué qu'il ne serait dressé aucun procès-verbal des séances et que les décisions en demeureraient secrètes. Au commencement de 1901 eut lieu une promotion dont quelques officiers, qui avaient cru devoir en être, se trouvaient exclus. Un amiral membre de la Commission avait, sur la demande d'une personne parente d'un des officiers omis, laissé échapper certaines indiscrétions sur le contenu de la proposition présentée par la commission. A la suite de ces paroles imprudentes, le ministre de la marine, M. *Dyrssen*, — qui lui-même n'avait pas observé de son côté une discrétion entière, — eut avec l'amiral un échange de lettres en partie assez aigres, et dont le résultat fut la condamnation du dit amiral à une peine disciplinaire. L'affaire donna

lieu dans la presse à diverses interprétations et commentaires, qui amenèrent le ministre à donner un démenti public aux bruits répandus au sujet de ses déclarations privées : ce démenti était, il est vrai, formellement conforme à la vérité, mais il ne l'était pas en fait, car il était conçu dans des termes de nature à donner une impression autre que l'impression vraie. C'est ce qu'on découvrit aussitôt, et c'est ce qui excita une indignation générale. La punition disciplinaire, que l'on soupçonnait d'avoir été infligée inconstitutionnellement et par l'arbitraire du ministre, fut l'objet d'une interpellation dans la seconde Chambre. Là le ministre put se défendre, du moins au point de vue formel, en expliquant que la punition, par voie hiérarchique, avait été infligée par le Roi, en sa qualité de chef suprême de la flotte, et il renvoya au procès-verbal de l'affaire. Ce procès-verbal fut réclamé par le comité de constitution, qui, en raison de la dite pièce et d'autres circonstances, demanda que le § 107 fût appliqué contre le ministre de la marine. On ne prit pas de décision directe à ce sujet, mais le ministre dut se retirer sur-le-champ et il fut remplacé peu de temps après la fin du Riksdag par le capitaine de vaisseau *Palander de la Véga*, connu pour avoir commandé le navire sur lequel s'était accomplie la première expédition autour de l'Asie.

γ) *Modifications dans la loi sur la liberté de la presse.* — Il faut, pour être complet, noter que le Riksdag de 1902 a adopté, tout en laissant la décision définitive au prochain Riksdag, un projet de modification dans le droit de publier des actes officiels. Ce projet, se liant à une décision sur l'introduction de la déclaration personnelle dans l'impôt sur le revenu, tend à garantir le secret nécessaire dans ces sortes de déclarations ; et, d'après le projet, les mêmes précautions devraient être prises pendant un certain temps en ce qui concerne les rapports émanants des inspecteurs de banques et d'établissements d'assurance.

4) *Questions politico-sociales.* — En ce qui concerne les questions de politique sociale, les Riksdags de 1901 et de 1902 peuvent être considérés également comme marquant des dates importantes. Cela est surtout vrai de la question des indemnités pour accidents dans le travail. Cette question avait été à plusieurs reprises l'objet d'un examen de la part des Chambres, mais on n'était arrivé à aucun résultat sérieux. Il avait été impossible de se former une opinion stable. Quand le gouvernement proposait un système, le Riksdag en voulait un autre, et quand ce dernier était mis en discussion, on revenait au premier ou bien à un troisième. Au cours de dix Riksdags successifs, on avait pour ainsi dire joué à la balle avec différents principes : assurance générale contre l'invalidité, assurance volontaire, assurance forcée, obligation immédiate pour les patrons de verser les indemnités, etc... Le seul résultat qu'on avait obtenu, c'était la création, à l'aide de dispositions annuelles, d'un fonds s'élevant actuellement à 10 millions et destiné aux pensions d'invalidité ; de plus on avait fait en 1886 une loi sur les indemnités pour dommages survenus dans le service des chemins de fer. De la manière qui a été dite dans la chronique précédente, la question fut abandonnée par le Riksdag de 1900 par suite de conflit de décisions entre les deux Chambres. Le gouvernement présenta au Riksdag

de 1901 un nouveau projet, élaboré de telle sorte qu'il se conformait dans ses points essentiels avec la décision de la seconde Chambre, c'est-à-dire qu'il était fondé sur l'obligation immédiate de payer l'indemnité, mais avec le droit pour le patron de se protéger contre les pertes par une assurance contractée dans un établissement public organisé à cet effet. On s'attendait à ce que la première Chambre continuât son opposition au nouveau principe. Cette opposition ne manqua pas non plus. On objecta en particulier que même sans aucune disposition légale, 85 0/0 des ouvriers de fabriques exposés aux accidents étaient déjà assurés, et cela en général pour un taux supérieur à celui que la loi pouvait raisonnablement prescrire ; on fit valoir aussi que les rapports seraient meilleurs entre les patrons et les ouvriers si le service des indemnités dépendait d'une bonne volonté mutuelle au lieu d'être imposé. En ce qui concerne le détail du projet présenté, on faisait remarquer encore ce qu'il y avait d'injuste à exclure du projet des occupations aussi dangereuses que les métiers accessoires de l'agriculture, industries du beurre, du lait, coupe du bois, battage du blé, etc., et en général les travailleurs agricoles ; de même il était inquiétant, disait-on, d'étendre le principe de l'indemnité obligatoire même à des ouvriers embauchés occasionnellement. En s'inspirant de ces deux considérations, la première Chambre apporta des amendements au projet : d'une part l'obligation de l'indemnité devrait s'appliquer aussi aux métiers agricoles, et d'autre part l'indemnité ne devrait revenir de droit qu'aux ouvriers ayant travaillé au moins 8 jours chez le patron responsable. La seconde Chambre de son côté excluait les métiers agricoles, mais accordait le droit d'indemnité même aux ouvriers embauchés occasionnellement. La Commission opéra entre les deux décisions un compromis dans un sens libéral en étendant l'obligation de l'indemnité aussi bien aux métiers accessoires de l'agriculture qu'aux ouvriers d'occasion. Et le projet ainsi remanié fut approuvé par le Riksdag.

Voici les principaux points de la loi adoptée :

L'obligation de l'indemnité en cas d'accidents dans le travail incombe au patron dans un si grand nombre de professions et métiers énumérés qu'en fait la marine et l'agriculture sont seules exclues.

Mais l'indemnité n'est pas servie dans le cas où le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave.

Elle n'est payable qu'à partir du soixantième jour écoulé après l'accident, et les taux varient suivant les différents cas : mort, perte de la faculté de travail, invalidité plus ou moins grave.

La loi n'entrera en vigueur qu'après la fondation par les soins de l'Etat d'un établissement d'assurance dans lequel les patrons pourront assurer leurs ouvriers de telle sorte que la responsabilité passe au dit établissement.

Un établissement de ce genre a été créé en effet par une décision du Riksdag de 1902, qui a voté pour cet usage un crédit annuel de 100.000 couronnes, en plus du crédit spécial affecté aux frais d'organisation. Les dépenses de l'établissement se sont trouvées très diminuées par ce fait que la perception des primes d'assurance et le versement des indemnités se

font par l'entremise de la Caisse d'épargne postale. Les frais annuels sont couverts par les intérêts provenant du fonds d'invalidité signalé plus haut.

Une autre question sociale presque aussi importante, bien qu'elle intéresse seulement certaines régions du royaume, a excité un intérêt très vif au cours des deux Riksdags; mais elle n'a pas réussi à recevoir une solution aussi heureuse. Une motion individuelle a attiré l'attention des chambres sur certaines défectuosités dans le droit de propriété et dans la possession des terres, défauts qui s'étaient produits dans les grandes étendues de terrain du Nord de la Suède et qui s'aggravaient chaque jour. Dans ces régions, où la plus grande partie du terrain fut occupée au début du siècle précédent par d'immenses forêts appartenant à l'Etat, on prit alors des mesures spéciales destinées à favoriser la culture de ces terrains. Dans ce but on céda la terre en toute propriété à des particuliers à des prix très bas ou même gratuitement, tandis que des forêts considérables, dépassant de beaucoup les besoins du propriétaire privé, furent partagées dans des proportions diverses entre des colonies et des villages; on procéda à cet arrangement de façon à assurer et à améliorer la situation économique des petits agriculteurs par le travail des forêts et l'écoulement des produits forestiers. Au commencement, le but qu'on s'était proposé fut atteint en partie et la culture de la terre fit des progrès. Mais par la suite, il est arrivé, en vertu d'un développement naturel, que l'exploitation des forêts, la mise en coupe, le sciage, etc., ont passé peu à peu entre les mains de grandes compagnies. Chaque compagnie s'efforce d'assurer son approvisionnement en matière première en achetant des bois et des terrains aux petits propriétaires. Ceux-ci diminuent en nombre et de propriétaires indépendants qu'ils étaient deviennent des fermiers au service de la Compagnie, pour laquelle l'agriculture proprement dite a peu d'importance. Ces causes ont amené et amènent de plus en plus un bouleversement social, une véritable liquidation par laquelle le droit de propriété, au grand dommage de l'agriculture, passe des particuliers aux grandes sociétés par actions. Qu'une intervention active de l'Etat fût nécessaire pour enrayer les progrès de ce mal, c'est ce que la grande majorité du Riksdag reconnaissait. Mais il est extrêmement difficile de trouver un remède efficace sans léser par des mesures violentes et d'ailleurs faciles à tourner le droit de propriété et la liberté des transactions. On dut se borner à demander un examen de la question. Le projet qui, fondé sur cet examen, fut présenté au Riksdag de 1902, se trouva comporter des inconvénients trop graves, sans présenter une sécurité suffisante, — de sorte que la question a été encore une fois laissée en suspens.

Une autre question importante pour les mêmes régions fut aussi mise en discussion, savoir si l'Etat ne devrait pas racheter plusieurs mines de fer situées tout au Nord de la Suède, très riches en minerai, et appartenant actuellement à des compagnies. Pour justifier cette opération, on a fait valoir que l'Etat, par suite des chemins de fer qu'il avait construits, se trouvait à certains points de vue engagé dans ces entreprises; mais le motif principal, c'est que la législation actuelle laissait à l'étranger la possibilité de s'assurer par des voies indirectes la haute main sur les

mines en question, et c'est là un état de choses qui non seulement pourrait comporter des périls économiques mais encore amener plus tard des complications dangereuses avec des Puissances étrangères, surtout étant donné que ces mines abondantes se trouvent dans une province frontière. On s'en tint cependant encore à une mesure préventive, en limitant jusqu'à nouvel ordre l'acquisition de gisements métallifères sur les terres de la couronne.

5) *Questions économiques.* — Les questions de protection douanière, qui avaient été dominantes pendant une certaine période, ont été laissées cette fois presque entièrement de côté. Les modifications insignifiantes qui ont été apportées aux tarifs douaniers n'ont amené aucun trouble dans le système de protectionnisme modéré actuellement en vigueur. Les questions qui ont été mises au premier plan sont relatives à la *navigation*, aux *banques* et à l'encouragement de notre industrie par une exploitation plus active des tourbières et des chutes d'eau.

Le Riksdag de 1901 désigna une commission spéciale pour la navigation. On souleva, mais sans résultat, la question d'une subvention gouvernementale plus élevée pour certaines lignes de bateaux à vapeur, la question d'une protection plus complète contre l'emploi de navires défectueux. En revanche on a voté une loi qui rend possibles les hypothèques sur les navires.

En ce qui concerne les banques, les Chambres de 1901 ont pris différentes mesures pour l'application du nouveau système adopté par le précédent Riksdag, et d'après lequel la Banque de Suède doit avoir le monopole de l'émission des billets. Mais la tâche ainsi attribuée à la seule Banque de Suède, savoir de maintenir la valeur des billets, d'assurer l'équilibre des payements pour l'étranger, de régler l'approvisionnement du commerce et de l'industrie en numéraire, cette tâche, dis-je, ne pouvait, même en augmentant le nombre des succursales, être menée à bonne fin sans la collaboration des banques particulières. De même il fallait faciliter par des moyens convenables le passage au nouveau système, de façon à éviter la stagnation et la crise qui pouvaient résulter du retrait brusque des billets de toutes les banques particulières. On réalisa ces deux desiderata en consentant aux banques privées des conditions particulièrement avantageuses de crédit et d'escompte, et on les fit encore plus avantageuses pour les banques qui s'offraient d'elles-mêmes à retirer leurs billets en cours avant la fin de la période de transition. On fit des arrangements dans ce but avec plusieurs des grandes banques privées. Le transfert du droit d'émission s'est ensuite poursuivi sans trouble notable en même temps que les relations de la Banque de Suède avec les banques privées suivaient la marche la plus satisfaisante. Une nouvelle loi sur l'avis d'octroi pour les banques privées a été promulguée aussi en 1902.

Pour faciliter l'utilisation des chutes d'eau par transmission de l'énergie électrique, on a fait en 1902 une loi destinée à autoriser et à protéger les entreprises de ce genre.

On s'est occupé aussi d'une question très importante pour l'indépendance de notre industrie vis-à-vis de l'étranger, je veux dire la question de l'ex-

ploitation des riches tourbières suédoises et de leur utilisation pour les besoins industriels. On a accordé des crédits importants pour instituer des essais et pour créer à cet effet des postes fixes d'ingénieurs de l'Etat, sans parler d'autres mesures Des essais heureux ont été faits pour le chauffage des locomotives par la tourbe. Au Riksdag de 1902, on a voté environ 1 million 1/2 de couronnes pour encourager l'industrie des tourbières.

En ce qui concerne la *législation des patentes*, on a adopté certaines modifications importantes, et notamment celle qui a consisté à remplacer la contrainte d'exercice par la licence de contrainte.

6) *Instruction publique*, etc... La mesure la plus importante prise en ces matières a été une augmentation considérale du nombre des maîtres à poste fixe dans l'enseignement secondaire (décret voté par le Riksdag de 1901). On a également favorisé l'enseignement supérieur par des augmentations de crédits ; on a tâché d'étendre l'enseignement des Universités au-delà de son public spécial par l'organisation des « cours d'été » ; une partie des crédits a été affectée aussi à des conférences scientifiques tenues en dehors des villes universitaires. Nous pouvons rappeler en passant que l'Institut Nobel a été organisé en 1901 et a délivré la même année sa première série de prix.

7) *La Procédure judiciaire* a été soumise, par décision du Riksdag de 1901, à une réorganisation essentielle, qui a facilité la poursuite en appel. On a fait également une loi importante en principe contre l'usure. Mais on n'est pas encore arrivé à faire prévaloir certaines modifications qu'il a été question d'apporter au Code pénal, non plus que l'autorisation de preuves plus libres devant les tribunaux : cette dernière réforme a échoué par suite du refus de la seconde Chambre, refus causé moins par une opposition de principes que par la volonté exprimée d'augmenter en même temps l'influence de l'élément non professionnel près des tribunaux.

8) *Questions financières* (*Impôt progressif sur le revenu*). — Pendant cette période on a beaucoup exigé des ressources financières du royaume, non seulement par suite de la réorganisation de l'armée, avec les grandes dépenses ordinaires et extraordinaires qu'elle a nécessitées, mais aussi par suite d'un supplément de crédits pour l'instruction publique ; ajoutez à cela que, pour remédier à l'augmentation du prix de la vie, on a élevé provisoirement de 10 0/0 les traitements de tous les fonctionnaires ne recevant pas plus de 7.000 couronnes par an (äyrtidstillägg). Aussi a-t-on demandé au Riksdag de 1901 pour l'année 1902 un crédit de près de 160 millions de couronnes, surpassant d'environ 15 millions le budget précédent, et au Riksdag de 1902 un crédit de 173 millions environ, représentant une nouvelle augmentation d'environ 17 millions. Sans doute les chiffres ont été quelque peu abaissés par le Riksdag, qui a fait descendre le budget de 1902 à un peu plus de 156 millions et celui de 1903 à un peu plus de 172 millions. Mais l'augmentation n'en reste pas moins considérable. Malgré cela le Riksdag aurait pu, du moins en 1901, boucler son budget sans recourir à d'autre augmentation d'impôt que celle qui consistait à élever de 1/2 0/0 la part que l'accise sur le sucre de betterave est estimée prélever

sur les betteraves utilisées. On n'aurait eu qu'à ajourner une mesure de comptabilité par laquelle le revenu escompté était diminué d'environ 4 millions, et à évaluer certains revenus budgétaires d'une manière plus strictement conforme à la réalité. Cependant, pour qu'on ne pût pas dire que les nouvelles dépenses militaires avaient été payées par un renchérissement du prix de la vie pour les classes pauvres, on préféra augmenter l'impôt direct. C'est ce que fit tout simplement le Riksdag de 1901, au moyen de « l'impôt additionnel » (tillägsbevillning) : l'impôt sur le revenu, qui était auparavant d'environ 1 0/0 du revenu total, fut augmenté d'autant, mais avec un rabais sensible pour les petits revenus. Le Riksdag de 1902 a apporté au système de l'impôt direct une modification beaucoup plus considérable et plus importante pour l'avenir. On a décidé en effet d'introduire à côté de l'ancien « bevillning » (taxe sur la propriété et sur le revenu) un nouvel impôt sur le revenu avec obligation de la déclaration personnelle pour les revenus supérieurs à 2.000 couronnes et pour les valeurs immobilières supérieures à 1.000 couronnes. Ce nouvel impôt sera très rigoureusement progressif. Il ne commencera à être payable qu'au-dessus d'un revenu de 1.000 couronnes, et jusqu'à 4.000 couronnes il y aura des allègements considérables. Lorsque les revenus seront supérieurs à 6.000 couronnes, il y aura pour cette catégorie une augmentation d'impôt de 50 0/0 au début ; et enfin pour les revenus de 80.000 couronnes, l'augmentation de 400 0/0 ; mais d'ailleurs la somme d'après laquelle l'impôt sera calculé ne devra en aucun cas être supérieure à 4 fois la somme réelle. La nouvelle réforme fiscale frappe tout particulièrement d'une façon très dure les compagnies industrielles et leurs actionnaires, car d'une part la compagnie est imposée comme une personne juridique et d'autre part les actionnaires doivent payer l'impôt pour les dividendes qu'ils reçoivent. Du reste la progression tombera nécessairement d'une façon plus lourde sur les compagnies qui opèrent avec de grands capitaux. L'avenir nous apprendra si cette réforme n'aura pas pour effet de paralyser l'esprit d'entreprise et la fondation des sociétés, et si un impôt aussi fortement progressif ne portera pas atteinte à la formation des capitaux dans un pays aussi médiocrement capitaliste que la Suède. On peut aussi se demander si la déclaration individuelle (sjelfdklaration) est bien conforme au caractère national.

III. Changements ministériels. — Plusieurs changements se sont produits en 1901 dans le ministère *von Otter*. D'abord les incidents que j'ai relatés plus haut ont amené le remplacement de M. *Dryssen* par M. *Palander de la Véga* au ministère de la marine. Puis le ministre de la justice M. *Annerstedt* s'est retiré, cédant la place à M. *H. Hammarskjöld*, chef du bureau législatif, ancien professeur à l'Université d'Upsal. M. *Wikblad*, ministre consultatif (sans portefeuille) a été remplacé par M. *Westring*, juriste remarquable et très estimé. Les trois nouveaux ministres étaient sans aucun doute des hommes de valeur chacun dans sa partie. Et pourtant le ministère n'a pas gagné avec eux beaucoup de solidité politique ; aucun d'eux ne présentait un caractère politique nettement accentué. Bien qu'aucun autre ministère, peut-être, n'ait pu dans un si court espace de temps produire autant de réformes importantes et remporter tant de succès

dans le Riksdag, cependant on a considéré de plus en plus le ministère Otter comme destiné seulement à expédier les affaires et comme dépourvu de cette initiative qu'on exige chez nous du gouvernement. Lorsqu'à la fin du Riksdag de 1902, le premier ministre, chargé d'années, annonça son intention de se retirer, cette communication n'excita aucun trouble ni aucune surprise. On se demanda seulement qui serait son successeur, et on discuta les noms les plus représentatifs dans les différents partis. On ne fut donc pas très étonné d'apprendre que le Roi avait confié la formation du futur ministère à l'homme d'Etat du ministère précédent. M. *Boström*, bien que celui-ci se fût opposé dans la première Chambre à la loi militaire et fût regardé comme ayant appartenu à la minorité dans la question du droit de vote. En revanche la façon dont fut formé le nouveau ministère ne laissa pas de surprendre. Lors de son précédent passage à la tête du ministère, M. Boström avait gouverné résolument avec la droite, d'accord avec la majorité de la première Chambre. Il avait inauguré le « nouveau système » de protection douanière et pris une attitude très ferme en face des prétentions norvégiennes. Mais par la suite il avait peu à peu incliné vers la gauche et il avait fini par une concession éclatante à la Norvège dans la question du drapeau. Il vient de poursuivre plus décidément dans cette direction, si bien que le nouveau ministère peut être considéré, à peu de chose près, comme représentant le « parti de concentration libérale », lequel est encore en minorité dans le Riksdag. Le ministre de la justice, dont la première tâche sera de faire appliquer les décisions de la Chambre dans la question du droit de suffrage, est M. *O Berger*, procureur général du Riksdag, nommé à ce poste contre le vœu de la première Chambre et partisan du suffrage largement étendu, sans limites essentielles. On a préposé au ministère de l'Instruction publique et des Cultes M. *C. von Friesen*, proviseur de lycée, libéral et frère de M. *S. von Friesen*, le chef du parti de concentration libérale. Le portefeuille des finances a été confié à un homme d'affaires pratique, libre échangiste caractérisé, membre de la seconde Chambre, M. *E. Meijer*. Le département de l'Intérieur est dirigé par M. *Westring*, ci-devant ministre consultatif. Ce dernier poste est occupé maintenant par M. *J. Ramstedt*, conseiller de justice. Outre M Westring, on a conservé du précédent ministère MM. *Lagerheim* (affaires étrangères), *Crusebjörn* (guerre), *Palander* (marine), *Odelberg* (agriculture) et *Husberg* (ministre consultatif).

Le nouveau ministère a été accueilli par la gauche avec une satisfaction unanime ; cette satisfaction a été encore augmentée par une communication demi-officieuse sur le programme du dit ministère en matière de droit de vote, programme qui semble devoir s'accorder avec celui du parti de concentration libérale. Mais, chose assez curieuse, le nouveau ministère Boström a été favorablement accueilli même par la presse de droite. Cet accueil témoigne de la confiance dont jouit M. Boström, que l'on a peine à croire capable de trop s'écarter de sa ligne de conduite primitive. L'attitude générale du nouveau ministère va sans doute dépendre de l'issue des élections de septembre ; et de même il n'est pas invraisemblable que l'évolution du gouvernement vers la gauche exerce une influence dans le même sens sur ces mêmes élections.

IV. Législation. — Voici les principales lois qui ont été promulguées au cours de l'année 1901 :

Mai 10. Loi sur certaines modifications dans la procédure d'exécution. — Loi relative aux hypothèques sur les navires et à l'inscription sur le registre d'embarquement des contestations au sujet du navire et des ports du navire.

Juin 14. Loi sur l'usure. — Loi concernant diverses modifications nouvelles apportées à la loi sur les poursuites pour dettes. — Loi sur la publicité à donner dans certains cas aux audiences de la Cour d'appel. Loi sur une réforme partielle de la procédure. — Lettre royale sur l'inspection des fabriques et sur les marchés relatifs aux matières explosives. — Loi sur le service militaire.

Juillet 5. Loi relative aux indemnités en cas d'accidents dans le travail.

Octobre 18. Règlement relatif à l'enregistrement des navires suédois.

Novembre 1. Règlement sur la suppression de l'obligation de se procurer des garants pour les frais et dommages en cas d'appel dans les procès concernant les autorités et fonctionnaires de l'administration.

G. K. Hamilton,
professeur à l'Université de Lund

Traduit par E. Philippot.

DANEMARK

(Octobre 1902. — Octobre 1903).

Sommaire : I. L'ouverture de la session du Rigsdad. — II. Le traité de vente des Antilles. — III. Les résultats des élections et la situation des partis. — IV. Mouvement législatif.

I. L'ouverture de la session du Rigsdag. — L'ouverture de la première session du Rigsdag après le changement de système eut un caractère exceptionnellement solennel. Le ministère avait déterminé le roi à assister à la rentrée des Chambres, d'une part pour mettre en évidence le parfait accord entre la Cour et le ministère et d'autre part pour donner au Folketing l'occasion de laisser paraître par une ovation sa reconnaissance envers le roi. En effet, le trône et les insignes royaux furent transportés au palais du Rigsdag et le roi, revêtu de la robe d'hermine et entouré des princes royaux, ouvrit le Rigsdag en prononçant le discours suivant :

« Après de longues années, Nous avons de nouveau voulu donner au « Rigsdag une marque de notre bienveillance royale.

« A la nomination de Notre nouveau ministère, Nous nous sommes ins- « piré des sentiments de la majorité de la nation et avons confié le gou- « vernement aux hommes qui ont aussi sa confiance.

« Nous comptons avec assurance qu'il Nous sera permis de voir une « coopération fructueuse entre Notre ministère actuel et le Rigsdag « dirigée vers ce grand but : à l'extérieur la conservation de la souve- « raineté du pays en maintenant de bons rapports avec les puissances « étrangères ; à l'intérieur l'évolution de la liberté civique et politique, « l'élan de la vie intellectuelle et économique de la nation.

« Aussitôt que possible Nos ministres présenteront des projets sur « l'amélioration de la procédure, l'organisation d'une défense nationale « proportionnée aux forces du pays, la réforme des impôts ; ensuite des « projets touchant le progrès de la vie économique, l'élan de la vie reli- « gieuse et le développement des rapports communaux.

« Qu'on procède en bonne intelligence à résoudre ces graves pro- « blèmes !

« En appellant la bénédiction de Dieu sur le peuple et la patrie Nous « déclarons ouverte la session ordinaire du Rigsdag ».

Le discours fut accueilli de toutes parts par des approbations et suivi de vivats pour le roi.

Après s'être constitués les Tings délibérèrent sur les affaires urgentes avec beaucoup d'empressement. L'emprunt d'Etat de 30 millions de francs, refusé au ministère précédent, fut immédiatement voté. Le Landsting n'y fit qu'une objection : que l'emprunt n'était pas assez considérable. Les 7 millions de plus que la Droite avait demandés en vain pour renouveler les pièces de campagne de l'artillerie furent votées sans difficulté et on approuva la nomination d'un comité pour examiner et discuter l'état

des fortifications de Copenhague et les moyens de défense du pays en général.

De plus le Folketing vota les dots de deux princesses royales, projets de lois qui étaient restés ensevelis depuis longtemps au Folketing et lorsque le ministre de l'instruction publique déposa trois projets de lois ecclésiastiques, le rapporteur, député socialiste, ne put s'abstenir d'insinuer que la Gauche avait pris pour devise celle de la Droite : Dieu, Roi, Patrie ; en outre, les journaux du parti manifestèrent la crainte qu'une alliance fût déjà réalisée entre les classes possédantes contre les socialistes.

Le ministère évita autant que possible de provoquer la Droite. Les projets de réforme des impôts furent présentés au Folketing dans une rédaction essentiellement conforme à celle des projets du Landsting de la session précédente ; seulement, il va de soi que le projet du rachat des dîmes avait été ressuscité. Le projet d'une réforme de la procédure civile et criminelle présenté au Folketing par M. Alberti était tout à fait identique au rapport de la commission nommée il y a bien des années par le ministère de la Droite. Aussi le ministre remarqua-t-il tout de suite qu'il souhaitait des modifications nombreuses dans le projet et qu'il voulait s'expliquer devant le comité qui allait être nommé par le Folketing. Le projet fut alors présenté pour démontrer que le ministre avait la ferme volonté de mener la réforme à bonne fin le plus tôt possible, avec cette réserve que l'examen de ce projet volumineux l'obligeait à ajourner la présentation de son projet définitif à la session prochaine.

II. Le traité de vente des Antilles, Saint-Croix, Saint-Thomas et Saint-Jean. — Les circonstances paraissaient donc favorables quand le projet de cession des trois Antilles danoises fut présenté par le ministre des affaires étrangères. Même pour ce projet le ministère ne pouvait non plus s'attendre à rencontrer des difficultés insurmontables.

En effet, en 1867, un traité de cession avait été voté par les deux Tings et approuvé par les votes des habitants des trois îles, mais il échoua dans le Sénat américain.

Plus tard, par intervalles, la question des Antilles a été reprise. M. Hœring renoua les négociations diplomatiques et son successeur M. Sehestid, qui appartenait à la fraction ultra-droite, ne voulut pas les interrompre. Le ministère de la Gauche réussit à s'accorder sur la question avec le gouvernement américain et, avant de signer le traité, M. Deuntzer, par mesure de précaution, requit le comité du budget du Landsting de lui faire connaître les sentimeuts du Ting vis-à-vis d'un traité de vente des Antilles. Le comité assura le ministre que les sentiments du Landsting seraient favorables à une évacuation si le gouvernement américain garantissait aux habitants des îles les droits dont jouissent les habitants du continent américain, sinon le Landsting demanderait que le traité fût soumis à l'approbation de ces habitants qui, par un plébiscite donné sous des formes rassurantes, devraient voter pour ou contre l'adhésion aux Etats-Unis. A cette époque les chances d'un conflit entre le Landsting et le gouvernement sur la question des îles étaient donc minimes. L'opinion publique en Danemark était aussi favo-

rable à l'évacuation. Les îles sont restées étrangères au Danemark. Elles ont été acquises au commencement du dix-huitième siècle dans le seul but d'en tirer des bénéfices pour le Trésor. L'administration a été fructueuse pendant de longues années mais, dans le dernier demi-siècle, la situation a changé de pis en pis ; le Trésor a été forcé de subventionner les îles ; leur dette envers le Trésor a augmenté chaque année et a atteint le chiffre respectable de 12 millions de francs. Une émigration danoise n'y a jamais eu lieu ; les capitaux danois qui y ont été engagés sont pour la plupart perdus ou retirés et les plantations vendues aux étrangers. La culture des terres est en décadence et la difficulté d'y occuper les nègres s'accroît.

Dans ces conditions, il était naturel que l'on fût disposé à céder les colonies aux Etats Unis si, par cette union, elles pouvaient espérer une destinée plus heureuse et si les Etats-Unis dédommageaient le Trésor des capitaux prêtés par lui aux colonies, bien que beaucoup vissent avec tristesse ce nouvel amoindrissement.

Si le ministre des affaires étrangères, lors des dernières négociations avec le gouvernement américain, avait voulu et pu obtenir un traité remplissant les conditions posées par le Landsting, les îles auraient été vendues ; mais le traité signé par M. Deuntzer n'assurait pas aux habitants des îles les droits civiques des sujets des Etats-Unis et, quant au plébiscite demandé par le Landsting, le traité ne contenait qu'un renvoi insignifiant au plébiscite de 1867.

Le Folketing approuva cependant le traité et tout de suite le Landsting se mit à le discuter avec tous ses membres constitués en comité. Les discussions se prolongèrent infiniment et ce ne fut qu'à la dernière phase des délibérations du Landsting, ou plutôt en dehors de ces délibérations, qui à cette époque avaient perdu leur caractère objectif, qu'un membre compétent développa les réflexions qui devaient opérer un revirement dans les sentiments du Landsting et plus tard dans les opinions d'une grande partie de la population.

Après avoir fait ressortir les raisons bien connues contre la vente, l'achèvement prochain du percement de l'isthme de Panama, qui selon toute probabilité, augmentera l'importance du port Saint-Thomas et la possibilité de transformer la condition des habitants des îles en modifiant la culture, il proposa de créer une compagnie de commerce analogue à la Compagnie Est-Asiatique qui a obtenu un grand succès et qui, à cause de son action combinée avec la compagnie russe et la compagnie française, donne d'importantes espérances. La nouvelle compagnie devait établir une communication par bateau à vapeur entre Copenhague, éventuellement la Baltique, et Saint-Thomas, pendant que des communications locales devaient être entretenues entre l'Amérique centrale, le Mexique et Saint-Thomas qui devait être lieu d'entrepôt pour la ligne principale.

On espérait d'une part que cette entreprise occuperait un certain nombre de bras à Saint-Thomas, d'autre part qu'elle ouvrirait au commerce du Danemark un nouveau champ d'activité. L'auteur de la proposition demanda encore que la banque nationale établît une succursale aux îles pour appuyer les planteurs et annonça qu'en ce cas on fonderait aussi une

compagnie dans le but d'acheter et cultiver des plantations à l'aide de capitaux danois. Enfin il déclara que les capitaux nécessaires pour commencer ces entreprises étaient garantis par des capitalistes.

Si ce projet avait paru avant les négociations entre le comité du Landsting et le ministère, la majorité du Landsting aurait nettement refusé son concours mais à présent le Landsting s'était engagé vis-à-vis du ministère et il lui était donc impossible de refuser purement et simplement de ratifier le traité. Le Ting se borna donc à demander que le traité sur les îles fût mis aux voix avant que le Rigsdag ne prît sa décision définitive et que l'on n'admît au vote que les électeurs aux conseils coloniaux. Le nombre de ceux-ci étant assez restreint, il était possible que le traité fût rejeté par les électeurs. Le Folketing, de son côté, demanda que tous les habitants eussent droit de vote. Si le Landsting avait plié devant le Folketing, les îles auraient été vendues mais les deux Tings maintinrent chacun leur projet et la ratification ne fut pas obtenue.

Le ministère ne voulut cependant pas céder et renouvela le traité dont le délai de ratification allait expirer. Il était en effet fort possible que la Droite perdît la majorité absolue au Landsting après les élections qui devaient avoir lieu au mois de septembre et, en ce cas, le ministère comptait obtenir facilement le consentement du nouveau Landsting. Le ministère suivit donc la tactique la plus apte à préparer une nouvelle défaite pour la Droite. La session fut soudainement close et, par cette démarche, on ôta au Landsting l'occasion de terminer les délibérations des projets qui lui avaient été envoyés du Folketing. Les journaux ministériels commencèrent alors une vive agitation contre la majorité du Landsting et même quelques membres du ministère accusèrent la majorité du Landsting d'avoir fait une opposition systématique à tous les projets du gouvernement.

La Droite tenta de se défendre en publiant les résultats de l'examen des projets de lois sur les impôts et le rachat des dîmes. Par cette démarche, le Landsting voulait établir que, cette fois, il avait été disposé à délibérer sur ces deux projets.

La tenue des « huit » contribua aussi à affaiblir la Droite. On avait espéré que le changement de système aurait eu pour résultat sinon de ramener les huit à la Droite, du moins de les en rapprocher.

En effet, les huit se vantaient d'être aussi bons conservateurs que la Droite et maintenaient que leur sécession n'avait pour cause que leur mécontentement au sujet de la direction de ce parti. Aussi pouvait-on croire qu'après le changement de ministère la collaboration avec la Droite leur serait plus naturelle que l'alliance avec la Gauche. Mais ces espérances furent brisées.

Les huit se sont accordé avec la Gauche pour toutes les questions mises aux voix dans le Landsting. Même dans l'affaire des Antilles on a vu sept membres des huit voter pour la vente.

En conséquence, la Droite fut obligée de traiter en adversaires les adhérents des huit aux élections primaires ; les suites de cette division des voix conservatrices étaient tout à fait incalculables et pouvaient être désastreuses et pour les huit et pour la Droite.

Aux élections, la Droite perdit la majorité dans le Landsting, mais la défaite ne fut pas si grande que le supposait le gouvernement.

Immédiatement après la rentrée du Rigsdag, le traité de vente fut de nouveau présenté au Landsting avec la remarque que le ministère n'accepterait pas de modifications au traité. La Droite se sentit donc dégagée des engagements pris vis-à-vis du ministère pendant la session précédente et proposa nettement de rejeter le traité, ce traité fut rejeté par 32 voix pour et 32 voix contre, Toute la Droite et deux nouveaux élus, qui ont l'intention de s'allier avec les huit, votèrent contre le traité, pendant que le parti des Réformes et les huit (sauf un membre, qui s'abstint de voter) votèrent pour.

Le résultat du vote du Landsting était assez pénible pour le ministère, car il démontra que celui ci, malgré son succès aux élections, n'a pas obtenu une majorité sûre dans le Landsting. Le Conseil fut aussitôt convoqué pour discuter la situation. Le ministère aurait pu essayer une dernière fois de vaincre l'opposition par la dissolution du Landsting. Le ministre de la justice en avait menacé la haute chambre et avait annoncé que la dissolution aurait pour effet l'expiration des 12 mandats des sénateurs nommés à vie par le roi. La légalité d'une telle démarche est pourtant fort douteuse et contestée unanimement par la Droite et les huit et aussi par un bon nombre de membres de la Gauche. La question ne fut pas posée sérieusement dans le Conseil. D'autre part, le Conseil ne trouva pas que la situation rendît nécessaire la démission du ministère ; on tomba d'accord de nommer le plus tôt possible une commission pour examiner les conditions des îles et d'engager les commerçants qui avaient proposé les susdites entreprises pour relever les colonies à réaliser leurs plans. Les deux compagnies furent donc établies et le comité nommé, bien que la nomination d'un membre causât des difficultés dans le Landsting parce que, vu la situation des partis, ni la Gauche ni la Droite ne voulait envoyer un de ses membres aux Antilles. La Droite proposa donc M. Scavenius qui n'est pas actuellement membre du Rigsdag et les huit s'abstenant de voter, il fut élu. L'affaire des Antilles a coûté au ministre des affaires étrangères et aux deux Tings beaucoup de temps et de discussions stériles, mais elle a ravivé l'intérêt du Danemark pour ses colonies et il faut espérer que les habitants des Antilles danoises se consoleront de la perte des bénéfices que l'union avec les Etats-Unis leur avait fait entrevoir.

III. — Les résultats des élections et la situation des partis. — Après les élections, la situation des partis du Landsting est la suivante. La Droite a perdu cinq mandats et compte 30 membres ; les huit ont gagné deux mandats. Un membre très influent de ce parti ne fut élu qu'avec le concours de voix de la Droite. Le parti des réformes à gagné quatre mandats et compte 21 membres. La Gauche modérée est réduite de 5 à 3 membres. Il y a en outre un membre socialiste et un agraire. Il s'ensuit que les huit sont devenus les arbitres de la situation et qu'ils peuvent trancher tous les différends entre la Gauche et la Droite comme bon leur semble.

La Gauche et les socialistes se sont rendus aux urnes en bonne intelligence, mais dans les journaux la Gauche a été l'objet d'attaques violentes

de la part des socialistes et, dans le Folketing, tous les membres du ministère ont été blâmés par les députés socialistes. Les socialistes se moquèrent de la Gauche lorsque le Folketing vota 7 millions pour perfectionner l'artillerie, mais ils écumèrent de rage après un discours prononcé dans une réunion d'électeurs par le ministre de la guerre qui expliqua ses opinions sur le but de l'armée danoise.

Tandis que la Gauche, avant son arrivée au pouvoir, avait donné le mot d'ordre que l'armée n'existait que pour marquer l'intention inébranlable du Danemark de garder la neutralité dans tous les futurs conflits européens, le ministre déclara qu'il ne suffisait pas de marquer l'intention d'être neutre mais qu'il fallait aussi être à même de défendre la neutralité le cas échéant ; il exigea donc une armée bien armée et relativement nombreuse et avoua avec franchise qu'il ne pouvait pas réjouir les électeurs avec la perspective d'une réduction des dépenses militaires. Aussitôt les socialistes de le représenter comme le ministre de la guerre le plus dangereux que le Danemark eût eu depuis longtemps.

Le ministre des finances dut s'entendre dire qu'il n'avait rien fait pour empêcher la défaite complète des ouvriers chauffeurs de la marine marchande qui s'étaient mis en grève, quoique le chef des armateurs fût le président d'une compagnie subventionnée par l'Etat.

En s'adressant au ministre de l'agriculture, les socialistes critiquèrent vivement la condition des ouvriers ruraux et on doit s'attendre à une propagande de leur part dans le but d'engager ceux-ci à abandonner la cause des radicaux et à entrer dans l'organisation socialiste.

Les socialistes ont aussi saisi toute occasion pour reprocher au ministère de n'avoir pas présenté le projet promis sur l'extension de l'électorat communal.

Pendant la session deux hommes politiques sont morts, M. Hœrup, ministre du trafic et M. Hœgsbro, président du Folketing. En M. Hœrup les radicaux ont perdu un chef irremplaçable et les socialistes leur meilleur appui dans le ministère. Son esprit et sa critique mordante ont leur bonne part dans la défaite de la Droite.

Le ministre des finances, M. Hage, a pris la direction du ministère du trafic.

M. Hœgsbro a eu pour successeur M. Trier qui maintenant occupe à la fois deux postes de confiance : la présidence du Folketing et la présidence du conseil municipal de Copenhague.

IV. — Mouvement législatif. — Comme le Rigsdag, à la fin de la session, s'occupait principalement du traité des Antilles et comme tous les projets de lois importants avaient été présentés au Folketing par le ministère pour n'arriver au Landsting qu'après l'ouverture des discussions sur le traité, la clôture inattendue de la session rendit celle-ci à peu près stérile.

Nous avons déjà nommé les lois sur l'artillerie de campagne et sur l'emprunt d'Etat.

Il faut en outre citer une loi modifiant la loi du 9 avril 1891 sur les pensions de retraite pour la vieillesse.

Des modifications sont faites en faveur des caisses communales, car le Trésor doit dorénavant rembourser à celles ci la moitié des sommes payées par les communes en pensions de retraite — en faveur des personnes de retour d'un pays étranger qui ne remplissent pas la condition générale : avoir résidé au pays pendant les dix ans qui précèdent leur soixantième année, — en faveur des veuves, femmes séparées ou divorcées qui ne seront pas exclues du droit d'obtenir des pensions bien que leurs maris aient recouru à la charité publique; pour la première fois, la femme abandonnée par le mari est assimilée à la femme séparée. En outre le secours accordé par l'assistance publique en cas de maladie n'exclut plus celui qui l'a reçu du droit à la pension. Enfin pour ne pas engager les pensionnaires à l'oisiveté, on a trouvé bon de décider que les revenus inférieurs à 140 fr. ne doivent pas compter lorsqu'il s'agit d'apprécier les besoins des solliciteurs.

Une loi du 23 mai 1902 a permis aux communes de contribuer aux quêtes faites par l'initiative privée pour donner un repas aux enfants fréquentant les écoles publiques. Les socialistes avaient proposé que les communes fussent obligées à nourrir ces enfants et que tous les enfants fussent obligés à prendre part aux repas. Le ministre de l'instruction publique nia qu'il existât parmi les enfants un état de misère qui pût motiver un tel projet; il déclara toutefois qu'il voulait bien aider à modifier les lois en vigueur aux termes desquelles un tel secours, prêté par les caisses communales aux enfants, amènerait pour les parents les effets d'un recours à l'assistance publique, résultat qu'il trouva déplorable. Il insista sur ce point que le bien-être des enfants dans les écoles rendrait l'instruction plus fructueuse et, à ce point de vue, il put recommander la mesure proposée mais il exigea que les habitants des communes respectives manifestassent leur intérêt à l'affaire en faisant des quêtes avant que le conseil municipal ne s'en saisît; il proposa enfin que les contributions des caisses communales ne pussent pas dépasser le produit de la quête. Le projet du ministre fut adopté et par le Folketing et par le Landsting, malgré l'opposition du parti socialiste qui trouvait le projet insuffisant et ne voulait pas non plus sanctionner le principe de la loi d'après lequel les communes auraient besoin du concours du pouvoir législatif pour accomplir des actes de bienfaisance envers les classes inférieures.

Parmi les projets de loi sur l'augmentation des traitements de fonctionnaires de plusieurs catégories, le Landsting réussit à faire passer celui touchant l'administration des postes. La loi décide que l'augmentation des dépenses doit être couverte par une élévation du tarif postal, principe qui sera suivi pour les administrations des télégraphes et des chemins de fer.

On ne se mit d'accord pour voter le budget qu'après de longues délibérations. Ce n'était pas que le Landsting ne pût pas approuver les votes les plus importants donnés par le Folketing et le résultat financier du budget, mais le Landsting fut dans la nécessité de se défendre contre quelques usurpations de la part du Folketing. Tout d'abord le Landsting s'opposa à des votes qui étaient absurdes dans un budget. Ainsi le Folke-

ting y avait inséré des dispositions sur le procédé à suivre par ceux qui demandent à changer de nom, dispositions qui sont de la compétence de la législation ordinaire. Puis le Folketing avait voté l'augmentation d'une pension accordée jadis à un de ses membres qui avait été destitué d'une fonction Le Landsting céda sur ce point mais seulement après que tous les membres des deux partis du comité du budget eurent signé une déclaration portant que des propositions de subventions doivent être présentées par le ministre compétent et que des subventions ne doivent être accordées que dans des conditions extraordinaires aux membres du Rigsdag. Après que la Gauche et la Droite furent tombées d'accord pour rejeter ou accepter des votes divers, les efforts du comité aboutirent à faire passer le budget.

Le ministre de l'instruction publique réussit à faire voter par le Folketing une série de projets de lois touchant l'administration de l'Eglise, savoir : sur la création de conseils paroissiaux, sur l'usage des temples et sur les conseils de fabrique. Les conseils paroissiaux formeraient des assemblées représentatives des paroissiaux, disposant d'une grande influence sur l'administration des affaires religieuses de la paroisse et sur la nomination des prêtres.

La question principale fut de savoir par quels électeurs les conseillers seraient élus.

En deuxième lecture le Folketing ne donnait le droit de suffrage qu'à ceux qui sont admis aux sacrements de l'Eglise, mais avant la troisième lecture le Ting s'était aperçu que le paragraphe ainsi rédigé donnerait au prêtre la faculté de rayer bien de personnes de la liste des électeurs et lui attribuerait une influence presque illimitée sur les résultats des élections. En dernière lecture on vota donc pour une rédaction plus démocratique, d'après laquelle seraient électeurs tous ceux qui ont été baptisés et sont restés membres de l'Eglise. Pendant que les socialistes se voyaient déjà maîtres de l'administration des biens des églises de Copenhague, compétents pour apprécier la nécessité des subventions à payer à l'Eglise et pour nommer les prêtres, ceux qui étaient vraiment intéressés à ces questions n'envisageaient qu'avec inquiétude les effets d'une telle disposition. Aussi le rapporteur du Landsting déclara-t-il tout de suite que des projets d'une telle importance pour l'Eglise devaient être discutés par l'Eglise elle-même avant d'être présentés au Rigsdag. On savait déjà que le ministre s'opposerait à faire cette démarche. Il n'avait pas l'intention de laisser discuter ses projets dans un comité composé de ses fonctionnaires.

Il eût bien voulu s'informer de l'opinion des paroissiens mais cela lui était impossible, les paroisses n'étant pas organisées. L'opiniâtreté du ministre eut pour résultat que le Landsting ne s'occupa guère de ces projets. Le ministre eut beau affirmer qu'ils gagnaient du terrain de plus en plus dans la population ; le rapporteur put produire des déclarations remises au Landsting par deux évêques et par des habitants de 744 paroisses du pays portant que, loin de contribuer au progrès de la vie spirituelle de la communauté, les projets donneraient à l'indifférence un pouvoir qui ne lui revenait pas de droit et dont elle userait pour le malheur de l'Eglise.

En outre l'administration des fonds des églises de Copenhague s'était opposée aux projets. En effet, à Copenhague, il existe, sous l'administration des prêtres, des fonds qui s'augmentent par des collectes auprès des paroissiens et qui sont employés à la construction des églises dans les paroisses les plus peuplées ; les paroisses sont ensuite divisées et les prêtres des nouvelles paroisses sont appointés essentiellement aux dépens des prêtres des paroisses-mères. L'administration fit observer que les lois d'après lesquelles les églises et la nomination des prêtres seraient du ressort des conseils paroissiaux, arrêteraient naturellement le développement actuel, attendu que personne même parmi les plus intéressés au progrès de la religion ne verserait de l'argent pour construire des églises, si le droit de nomination était attribué aux socialistes.

Le comité élu par le Landsting pour examiner les projets ne fit aucun rapport.

Emile Holsoe,
Docteur en droit.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Les élections en Europe à la fin du XIXe siècle, par Lefèvre-Pontalis, membre de l'Institut, 1902. Plon, 372 p.

C'est une impression générale de tristesse désenchantée qui se dégage du livre de M. Lefèvre-Pontalis, quoi qu'il en dise lui-même (1) : la France la première a proclamé le principe du suffrage universel, et c'est en France que se rencontre aujourd'hui un des types les plus anarchiques et les plus primitifs de législation électorale, de sorte que, sur ce point comme sur nombre d'autres, notre pays se voit distancé de loin, sur la voie qu'il a lui-même ouverte.

A la veille des élections de 1902, M. Lefèvre-Pontalis, fidèle aux convictions libérales de toute sa vie, a voulu donner une suite à son ouvrage paru en 1864 : *Les lois et les mœurs électorales en France et en Angleterre ;* sans doute, l'éminent écrivain ne devait se faire aucune illusion au sujet de l'influence directe d'une pareille publication sur les résultats de l'élection : pendant la période électorale, les candidats ont d'autres occupations que la lecture d'un volume de 370 pages, quelle que soit l'importance des enseignements qu'ils y trouveraient ; quand au Corps électoral, il faut reconnaître que de pareilles publications ne peuvent avoir d'effet sur lui que très à la longue, et pour ainsi dire par infiltration.

Ce n'est cependant pas avec l'imperturbable sang-froid du juriste, mais avec l'impressionnabilité nerveuse de l'homme politique que M. Lefèvre-Pontalis nous décrit le régime électoral français ; M. Lefèvre-Pontalis — et il n'est pas le seul — a gardé un mauvais souvenir de ses relations avec l'électeur, et ce n'est pas sans un reste d'amertume qu'il rappelle la popularité de mauvais aloi, dont son concurrent aux élections d'Avesnes en 1889 avait réussi à s'emparer, grâce à un mode de séduction bien démocratique, « la tape sur le ventre qu'il était familièrement accoutumé à recevoir et dont il se glorifiait », par opposition « aux serrements de mains qu'on se contentait de donner à son compétiteur, membre de l'Institut » (2). Cette persistance du point de vue politique a des avantages : nous lui devons le caractère frappant, rapide, incisif des descriptions, le ton alerte, les détails pittoresques et savoureux; mais elle a aussi ses mauvais côtés : M. Lefèvre-Pontalis rappelle à propos des dispositions de la loi du 1er juillet 1901 et de la « confiscation de l'enseignement privé par l'Etat », la « révocation de l'édit de Nantes, qui a suffi pour ternir la gloire de Louis XIV » (3). Ce sont là des exagérations manifestes, qui rappellent d'un peu trop près les agitations de la politique.

Il y a lieu d'ajouter que la plupart des divers morceaux qui composent l'ouvrage paraissent avoir été écrits au jour le jour, puis simplement juxtaposés, ce qui donne à l'ensemble du livre un caractère fragmentaire et strictement énu-

(1) Préface, p. I.
(2) P. 9.
(3) P. III-IV. Plus loin, p. 9, à propos de l'abaissement du niveau parlementaire, le souci de la métaphore le conduit un peu loin : « Les têtes sont visées, atteintes et abattues. Au lieu d'être vouées comme en 1793, à la guillotine, elles passent en 1893 sous le couperet du bulletin. »

mératif (1) : on aimerait à trouver, ne fût-ce que dans une conclusion générale, quelques considérations d'ensemble tirées du rapprochement entre les divers régimes électoraux, et qui seraient précieuses, venant d'un homme, qui a été mêlé à de grandes choses, qui ne s'est pas contenté de se renseigner dans les livres, mais qui, a en observateur sagace, parcouru l'Europe entière, et qui a vu, et bien vu, ce dont il nous parle.

De plus, ces préoccupations politiques, dont M. Lefèvre-Pontalis ne veut pas se départir, donnent aux diverses parties de son livre un caractère très différent : le chapitre relatif aux élections françaises diffère profondément, par son allure, des chapitres consacrés aux autres pays ; c'est qu'en France, l'auteur connaît très bien non seulement la législation électorale, mais aussi la psychologie et encore la morale électorales, tandis que, forcément, pour l'étranger, ses connaissances sur ces derniers points sont beaucoup plus réduites et ses indications plus restreintes. Sans doute, pour ce qui est de l'étranger, la législation électorale se trouve fidèlement analysée ; les opérations électorales elles-mêmes se déroulent à nos yeux d'une façon saisissante ; mais ce qui manque un peu, ce sont les dessous de l'élection, une analyse de l'état d'esprit de l'électeur et du candidat, points sur lesquels, pour la France, M. Lefèvre Pontalis nous a copieusement documentés.

Nous renvoyons le lecteur à ce défilé, bien connu et malheureusement trop long, à la fois pittoresque et lamentable : les fraudes de Toulouse ; les élections de l'Inde où pour 100 votants, on trouve 1.100 bulletins dans l'urne ; l'électeur déshabillé devant le bureau électoral comme au conseil de révision, pour s'assurer qu'il n'a pas dissimulé le bulletin que des mains sûres lui ont remis ; le candidat envoyant aux électeurs en même temps que son portrait celui du président de la République, avec leurs deux signatures, fraternellement accolées ; les classiques taches de graisse, permettant à volonté, soit d'annuler un bulletin pour signe extérieur, soit d'en reconnaître la provenance (2) ; il insiste enfin sur les invalidations, et la façon étrange dont le Parlement français comprend son rôle judiciaire ; malheureusement, la Chambre élue en 1902 aurait mérité, à plus juste titre encore que ses devancières, les justes sévérités de M. Lefèvre-Pontalis ; il faut lire à l'*Officiel* le récit de ces séances, pour se rendre compte de l'esprit dans lequel l'Assemblée statue (3) : un journal, habituellement pondéré dans ses expressions, a eu comme un sursaut de dégoût ; il a flétri cette « écœurante besogne » (4). Aussi une des réformes primordiales qui s'imposent, mais dont hélas ! la réalisation n'apparaît que bien problématique, c'est le transfert, comme en Angleterre, au pouvoir judiciaire, de cette attribution, nettement judiciaire, du Parlement.

Parmi la série des réformes proposées par M. Lefèvre-Pontalis, on ne peut qu'approuver celles qui tendent à assurer le secret du vote. C'est un fait bien connu que, dans les campagnes, le secret du vote n'est qu'un mythe : les concurrents emploient pour leurs bulletins des papiers très différents de celui de leurs adversaires : au simple contact, le président du bureau se rend parfaitement compte du candidat pour lequel tel électeur aura voté. Ce dernier n'a qu'une

(1) Ce caractère fragmentaire est particulièrement sensible dans le chapitre sur l'Angleterre : on est étonné d'y trouver un quart du chapitre consacré à une étude spéciale sur la justice anglaise ; il y a là d'ailleurs des indications très intéressantes, mais qui ne paraissent pas à leur place.

(2) *Passim*, p. 14-43.

(3) Cf. parmi bien d'autres les séances du 17 juin 1902 (élect. de M. Syveton) et du 18 novembre (élection de M. Loque).

(4) Le *Temps*, 19 juillet 1902, s'appropriant une expression de M. Sigismond Lacroix, dans le *Radical*.

ressource : le bulletin gommé ; sur le bulletin de l'adversaire, l'électeur colle une étiquette portant le nom de son candidat préféré ; et le tour est joué. C'est tout simplement odieux. Il faut ajouter que ce n'est pas seulement le président du bureau qui pourra pénétrer le secret de l'électeur : tout citoyen dépendant à un titre quelconque d'un autre (ouvriers, fermiers, journaliers, employés, etc...) peut se voir imposer par ce dernier des bulletins préparés, j'allais dire cuisinés, à l'avance, et parfaitement reconnaissables : malheur à celui dont le bulletin ne se retrouvera pas lors du dépouillement du scrutin ! On m'a raconté le fait suivant : aux dernières élections, une personne « pouvant disposer » d'une vingtaine de voix — c'est le terme consacré — entendait les diriger sur un candidat qui s'intitulait « républicain radical socialiste indépendant » ; elle avait préparé vingt bulletins différents, sur chacun desquels elle avait inscrit, à la main, dans un ordre différent, et à des places diverses dans les bulletins, les nom et qualificatifs de son candidat : sur l'un des bulletins, elle avait inscrit à gauche et en haut, X... candidat républicain socialiste indépendant radical ; sur un autre, en bas et au milieu, X... candidat socialiste indépendant radical républicain, etc .. Cette personne assistait au dépouillement, et reconnaissait au passage les bulletins, qui tous reparurent ponctuellement.

Le remède à ces supercheries, qui seraient presque comiques, si le sort de notre pays, en définitive, n'en dépendait, c'est l'organisation d'un suffrage réellement secret. La Belgique à ce sujet peut nous servir de modèle : l'électeur vote sur des bulletins officiels, identiques, préparés par l'administration : donc pas de fraude possible, semble-t-il, du côté du bureau ; il se rend seul, pour voter, dans l' « isoloir », où il marque d'un coup de crayon la liste qu'il entend favoriser : donc pas de fraude possible de la part des tiers. M. Lefèvre-Pontalis, qui nous décrit avec précision le système belge (1) aurait dû nous dire si la fraude, en Belgique, ne trouve pas le moyen de s'exercer, et dans quelle mesure ; ne semble-t-il pas qu'une entente préalable soit possible entre des tiers et l'électeur, par exemple sur la direction et la forme du coup de crayon à donner ? Les passions que met en jeu l'intérêt électoral sont si vives, si intenses, que l'on est étonné de voir des hommes, parfaitement corrects et scrupuleux dans la vie ordinaire, se revêtir, pendant la période électorale, d'une sorte de morale de circonstance, singulièrement élastique. Nous aimerions à savoir, avec des détails, si en Belgique les lois sont parvenues à assainir la moralité électorale.

En dehors de ces réformes principales, M. Lefèvre-Pontalis nous laisse entendre qu'il n'est pas opposé au suffrage des femmes, qu'il est partisan du scrutin de liste et de la représentation proportionnelle (2) ; mais ce sont là de vastes réformes qu'il souhaite sans oser y croire. Il se contenterait pour le moment d'améliorations plus modestes : il voudrait voir le nombre des députés proportionné non pas au chiffre total de la population (y compris les non-électeurs, même les étrangers), mais au chiffre des électeurs (3) ; il souhaite l'institution du vote obligatoire (4) ; l'établissement de listes permanentes imprimées (5) ; la représentation des divers candidats, dans les bureaux électoraux et les commissions de recensement, par des mandataires, comme en Belgique et en Angleterre (6) ; l'abrogation de la loi sur les candidatures multiples (7). « Malheureu-

(1) P. 219-259. Cf. le système anglais analogue, p. 63-4.
(2) P. 36-7.
(3) P. 39.
(4) P. 39-40.
(5) P. 40.
(6) P. 41, p. 224 et s.
(7) P. 41.

sement, conclut-il, non sans mélancolie, qu'il s'agisse de la plus importante ou de la moindre des réformes, il semble qu'il y ait un parti pris de béate satisfaction qui empêche de tenir compte d'aucune amélioration. Malgré tout ce qu'elle a d'admirable initiative, la France qui est un pays de routine politique et administrative, peut être prompte à faire des révolutions, au risque de tout y perdre ; mais elle n'a aucun goût à faire les réformes auxquelles elle pourrait le plus gagner. C'est qu'après et malgré vingt-huit ans de République, si défectueuses que soient nos lois électorales, ce sont surtout les mœurs politiques qui nous manquent » (1).

ACHILLE MESTRE.

(1) P. 45.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES BELGES

La Revue Générale

(Bruxelles, Société belge de Librairie, 12 livraisons par an : 15 fr,).

CH. WOESTE. — **Le XXe siècle. Les Signes du Temps** (livr. de janvier 1901).

Tout est compromis ; rien n'est définitivement perdu ; le salut reste possible, à condition de déployer, à cet effet, « les ressources chrétiennes ».

L'auteur dépeint la société divisée en deux grandes armées, sans croyances, sans aspirations communes, « et dont l'une est exposée à toutes les séductions de la corruption et des doctrines révolutionnaires ». Les efforts de l'impiété et du socialisme sont tournés vers le peuple. Il faut leur opposer une action chrétienne adéquate à leur force. Par la restauration de la vie de famille, par l'éducation, cette action peut triompher encore. « Le sort du xxe siècle dépendra de sa foi au Rédempteur ».

A. DELBEKE. — **La Belgique et ses Obligations internationales au point de vue militaire** (livr. de mars et d'avril 1901).

Antimilitariste militant, M. Delbeke, membre de la Chambre des représentants, veut détruire « la légende », « les mensonges » des prétendues obligations internationales de la Belgique, quant à ses armements. Il retrace, à cet effet, l'histoire diplomatique de 1830 à 1839, en tant qu'elle assure au pays son absolue indépendance sur ce point. La part de devoirs et d'obligations qui incombe à la Belgique, d'après les traités, est comprise en ce seul mot : neutralité perpétuelle ; elle doit rester Etat-tampon, portant tous ses efforts vers sa politique intérieure. La mesure de ses armements est une question de politique intérieure aussi. Ce qui a été fait suffit.

M. Delbeke écarte la possibilité, pour la Belgique, de se joindre à l'un ou l'autre belligérant, en cas de guerre à nos frontières ; ce serait là folie, félonie, maladresse et imprudence.

L'auteur reprend ensuite les épisodes de 1840 et 1870, présentés comme ayant amené pour nous des sommations, par les puissances garantes de notre neutralité, de remplir notre devoir d'être fortement armés. Une série de documents intéressants est ici citée ; ce sont des lettres de Thiers, de Guizot, du duc d'Aumale, pour le premier fait ; de Napoléon III, de lord Lyons, du comte de Granville, de lord Loftus, de sir S. Lumlay, etc., pour le second.

On veut, dit M. Delbeke, terroriser l'opinion par la crainte de ce qui pourrait arriver, en cas de guerre. On oublie que la Belgique a fait le nécessaire à cet égard. D'ailleurs, l'Angleterre a toujours intérêt au maintien de l'indépendance de la Belgique et à sa neutralité. Il faut accepter notre situation de petit pays, qui a ses infériorités, mais aussi ses réels avantages.

ALB. DESSART. — **Le Secrétariat des Œuvres sociales de Liège** (livr. de mars 1901).

« Donner aux œuvres qui éclosent en si grand nombre sur le sol belge une base solide et définitive, perfectionner leur mécanisme, vulgariser de plus en plus, mettre à la portée de tous la science et l'expérience sociales, telle sera incontestablement la grande tâche du xxe siècle. C'est en ce domaine que seront appelés à jouer un rôle prépondérant les secrétariats sociaux, tels qu'ils fonctionnent actuellement à Liège, tels qu'ils se réaliseront bientôt, espérons-le, dans tous les arrondissements belges. » Ce secrétariat, fondé en 1899, dépend de la Fédération des associations et des cercles catholiques. C'est donc une création de ce parti ; son titre même indique suffisamment son objet.

CH. DEJACE. — **Les Risques du Travail et leur Réparation** (livr. de juin 1901).

L'auteur examine le projet de loi sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, déposé à la Chambre belge, le 12 mars 1901, par le Ministre du travail.

Une solution législative est souhaitée par patrons et ouvriers ; cela résulte de l'évolution même de la notion de responsabilité : dominée jadis par la question de faute et de preuve, elle est devenue une garantie économique inhérente au risque et au dommage. Le « risque professionnel » a transformé la jurisprudence, malgré l'immutabilité du texte de la loi. Il s'agit maintenant d'une consécration législative Le projet belge assure l'ouvrier contre tout accident, même en cas de faute de sa part, le dol seul étant exclu. M. le professeur Dejace critique cette extension du principe, qui va au-delà des autres dispositions sur la matière. Il voudrait, d'autre part, que le bénéfice de la loi allât à tous les ouvriers, sans distinction. Il est vrai que les entreprises qu'elle ne vise pas peuvent lui être volontairement soumises L'auteur voudrait aussi ne pas exclure de la réparation les deux premières semaines d'incapacité de travail. Quant à l'indemnité, elle diffère selon que l'accident a entraîné une incapacité de travail ou bien la mort. Dans le premier cas, la moitié de son salaire est assurée à l'ouvrier, par application du principe du risque commun : « c'est le partage par parts égales des chances mauvaises que courent les deux collaborateurs de la production industrielle ». Ajoutons que la charge de l'assurance incombe au patron seul et qu'il ne peut faire, de ce chef, aucune retenue de salaire. En cas de décès, le capital d'une rente viagère égale au quart du salaire de la victime, rente qui eût été constituée au profit de celle-ci, un moment avant le décès, est alloué aux ayants-droit. M. Dejace critique le caractère trop rigide, trop invariable de cette mesure.

Le patron peut s'assurer contre les risques professionnels, afin de donner toute sûreté à la créance de l'ouvrier. D'ailleurs, celle-ci est privilégiée et elle peut être transformée en un versement en capital à la caisse d'épargne.

Dans son ensemble, le projet apparaît assez simple et assez souple. Il écarte le système d'intervention de l'Etat.

LOUIS BANNEUX. — **Le Repos du Dimanche** (liv. d'août 1901).

C'est une analyse des législations actuellement en vigueur dans les pays d'Occident, puis un résumé des opinions auxquelles le problème a donné lieu en Belgique, où il a été discuté par le Conseil supérieur du travail et où les Chambres l'ont abordé déjà.

D'une façon générale, les catholiques et les socialistes se déclarent les énergiques partisans du principe de l'obligation; la majorité des libéraux le combat,

au contraire. M Banneux rapporte les opinions d'un certain nombre d'hommes politiques, d'industriels, etc., d'après une enquête poursuivie par le « Journal de Bruxelles ». Le plus fort argument contre une loi sur le repos dominical est le texte de l'article 15 de la Constitution belge : « Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, *ni d'en observer les jours de repos.* » Ce n'est pas le violer, dit M. Woeste, que « d'empêcher qu'on ne fasse travailler le dimanche ceux qui ne veulent pas travailler. » D'autres ajoutent : Ceux qui travaillent le dimanche ne peuvent remplir leurs devoirs religieux : or, la liberté des cultes..., etc. L'article rappelle enfin l'autorité « du Pape des ouvriers, dans son immortelle encyclique *Rerum novarum* » et conclut que l'opposition à la loi n'est qu'une malheureuse survivance manchestérienne.

ANDRÉ BUFFET. — **La Loi française contre les Congrégations** (livr. d'août 1901).

Placé sous l'invocation d'un passage du bref pontifical du 29 juin 1901 aux Supérieurs généraux des Ordres et Instituts religieux, l'article apprécie sévèrement la loi française « dite » : relative au contrat d'association, du 1er juillet 1901. Il en suit les travaux préliminaires et les projets, qui visent de plus en plus directement les congrégations religieuses, pour les atteindre par des mesures d'exception, mettant le Gouvernement « face à face avec l'Eglise ». M. Buffet critique avec vivacité certains discours du Président du conseil, M. Waldeck-Rousseau. Il rapporte l'argumentation présentée contre les vœux monastiques et contre la main-morte et relate, sur ce dernier point, l'opinion émise par Mgr le comte de Paris, dans une brochure de 1894, sur la liberté d'association.

La soumission à la juridiction de l'Ordinaire du lieu, condition imposée aux congrégations par un arrêté ministériel du 1er juillet 1901, est mise en rapport avec la lettre de la sacrée Congrégation des évêques et réguliers, du 10 du même mois : la promesse ne comporte que cette soumission « qui est conforme au caractère de chaque institution ».

L'auteur examine ensuite le bénéfice possible et les charges que la loi entraînera pour l'Etat, celles-ci l'emportent — et de beaucoup — sur celui-là.

M. Buffet conseille aux catholiques français de fonder des associations, à côté des congrégations ; la loi les y autorise. Et si elle le leur défend un jour, « notre devoir sera tout indiqué : il sera dans la révolte, dans la rébellion ».

A. CASTELEIN, S. J. — **L'Encyclique** « *Graves de communi* » (livr. de septembre 1901).

Cette encyclique complète les déclarations pontificales sur la démocratie chrétienne. Celle-ci « n'est qu'un des noms donnés à l'action bienfaisante en faveur du peuple et cette action doit être comprise de façon à unir tous les catholiques dans l'unité d'un même esprit, d'une même volonté et d'une même activité ». Nul n'a le droit d'arborer comme un drapeau politique, à l'usage d'un groupe particulier de catholiques, l'encyclique *Rerum novarum*, drapeau social commun à tous les catholiques.

La démocratie chrétienne n'est pas reconnue, comme telle, par le Saint-Père. D'ailleurs, peu importe le nom, pourvu qu'elle n'atteigne pas les catholiques dans l'unité de leur esprit, de leur volonté, de leur action. Si elle se constitue en parti politique distinct, c'est à ses risques et périls, et pour son compte. D'où cette leçon formelle et absolue, donnée par le Pape à ceux qui s'intitulent démocrates : « Pas de ligue ou d'action politique pour démocratiser les pouvoirs publics » ! L'action sociale espérée et recommandée par l'Eglise doit être respec-

tueuse de l'autorité établie et étrangère à la lutte des classes : elle doit être surtout morale et religieuse; elle doit s'affirmer par des œuvres. Léon XIII reste muet quant aux lois sociales, mais il demande pour l'action catholique, un groupement, une impulsion directrice unitaire et concentrée, « *salvo suo cujusque jure* ». Le Saint-Père insiste beaucoup sur la subordination *directe, positive, complète* (mots en italique dans le texte) des hommes d'œuvre à l'Episcopat.

CH. WOESTE. — **La Crise du Régime parlementaire en Belgique** (livr. d'octobre 1901).

La Belgique était mal préparée pour le suffrage universel. Intérêts collectifs et intérêts individuels y livrent un perpétuel assaut aux pouvoirs publics. La représentation proportionnelle n'a pas amélioré la situation. Interpellations, questions, propositions dues à l'initiative d'un ou de plusieurs membres, amendements.... même au Sénat.... : autant d'entraves à la marche normale du parlementarisme!

Les Chambres font mal et font trop. Ici, M. Woeste trace un tableau peu flatté de ces travaux auxquels il participe, depuis si longtemps, avec une ardeur que nul ne songe à contester en Belgique. Il pousse un cri d'alarme : C'est « la banqueroute ! »

Voici comment M. Woeste caractérise les trois fractions de l'opposition, à la Chambre belge : « Les doctrinaires affectent un grand loyalisme ; ils sont, disent-ils, royalistes de raison; ils restent les défenseurs de la propriété, et, en général, quand il s'agit des intérêts de l'ordre et du respect de la liberté individuelle, ils se montrent animés d'un certain esprit gouvernemental. Les progressistes (ou radicaux) se déclarent aussi anticollectivistes ; mais, à part cette profession de foi platonique, ils coquettent avec les socialistes; la plupart affichent des sympathies républicaines, et leurs votes se confondent presque toujours avec ceux de l'extrême gauche. Les socialistes enfin vont, au moins dans leurs discours, jusqu'à l'abolition de la propriété ; mais, en général, ils se contentent de défendre en toutes circonstances des mesures que réprouve la marche d'un gouvernement régulier. Il semblerait, d'après cela, que les doctrinaires dussent être séparés des socialistes par des abîmes infranchissables. Mais, d'une part, les progressistes leur servent d'intermédiaires, et, d'autre part, comme ils sont très peu nombreux et qu'isolés ils se verraient fermer les avenues du pouvoir, ils se laissent hanter par l'idée d'entrer dans un ministère où siégeraient un ou plusieurs Millerands. Aussi, pour préparer les voies à cet avenir, recherchent-ils les points de contact avec les socialistes, et chaque fois que leurs antécédents et leurs théories ne sont pas trop nettement engagés, s'efforcent-ils dans les discussions de leur donner des gages ».

M. Woeste rappelle ensuite comment une certaine entente s'est établie, dans l'opposition, sur les questions scolaire, électorale, militaire, toujours sous couleur d'anticléricalisme. Il montre les compromis et les réticences inséparables de ces sortes d'ententes. « L'histoire nous l'apprend : quand des alliances se forment entre les modérés et les violents, ce sont les premiers qui finissent toujours par céder aux seconds ; ils commencent par protester ; ils poussent même des gémissements ; mais ils suivent avec une docilité imperturbable ».

Restent les catholiques, qui seuls peuvent encore raviver le régime représentatif, s'ils en comprennent les exigences vraies et s'ils oublient la scission qui les a divisés. M. Woeste retrace ici l'histoire des variations des églises démocratiques et chrétiennes, depuis celle de l'abbé Daens jusqu'à celle de M. Verhaegen, et reprend un de ses thèmes favoris sur l'action sociale du parti catholique, en Belgique. Il rappelle, à ce propos, l'encyclique *Graves de communi*, qui commande

« de n'employer le terme *démocratie chrétienne* qu'en lui ôtant tout sens politique et en ne lui attachant aucune autre signification que cette bienfaisante action chrétienne parmi le peuple. » C'est en cet esprit que M. Woeste espère pour l'avenir.

J. VOSTERS. — **La Volonté générale dans le « Contrat social » de J.-J. Rousseau** (livr. de décembre 1901).

Résumant les idées de Jean-Jacques et montrant ce qu'elles ont d'indécis et même de contradictoire, sur la notion de la « volonté générale » comme génératrice de la loi, l'auteur en propose la synthèse suivante : « La volonté générale considérée dans « le peuple qui statue », est tantôt — logiquement du moins — l'unanimité, tantôt la pluralité, tantôt la minorité des suffrages. Elle peut même être opposée à la volonté exprimée par les suffrages unanimes de tous les membres de l'Etat ». La critique porte ensuite sur la notion du bien général, que le public veut mais ne voit pas toujours. Un intéressant rapprochement est esquissé entre cette théorie et la théorie organique de l'Etat, d'après Bluntschli, notamment : la volonté générale ne serait-elle pas la volonté de l'Etat, considéré comme un être distinct des cellules humaines qui le composent ? Enfin, « les obscurités, les lacunes, les incohérences du *Contrat social* » sont opposées à la « lumineuse clarté » du pacte social des scolastiques.

*** — **Le problème de la Repopulation en France** (livr. de décembre 1901).

Voici, d'après cet article, les causes et les remèdes :

Causes : I. La loi selon laquelle le développement et la force physiques sont inverses du développement et de l'affinement intellectuels. — II. Les guerres. — III. L'immoralité, l'instabilité politique, etc. — IV. La richesse généralisée et la crainte du partage des fortunes.

Remèdes : Pour les causes I et II : Le rajeunissement de la race, par une éducation physique rationnelle et saine ; la naturalisation facilitée aux étrangers ; la lutte contre la pornographie et l'alcoolisme. — Pour la cause III : Les exemptions du service militaire. — Pour la cause IV : Le rétablissement des tours (l'auteur insiste beaucoup sur ce point) ; les exemptions fiscales, les primes et les impôts spéciaux ; l'extension de la quotité disponible.

L. DUPRIEZ. — **A propos du projet de Charte coloniale** (livr. de janvier, mars et avril 1902).

L'auteur examine d'abord l'organisation du pouvoir législatif, dans le projet de loi déposé au parlement belge, par le gouvernement, le 7 août 1901, projet relatif à l'organisation éventuelle du Congo, en tant que colonie belge.

Ce pouvoir est remis au roi dont les décrets doivent être contresignés par un ministre et dûment publiés. Il n'y a là rien de contraire à la constitution (voir l'art. 1er revisé en 1893) ou aux principes généraux du droit public, rien d'inopportun. M. Dupriez résume nettement, à ce propos, la situation des colonies anglaises, françaises, allemandes, hollandaises, et indique ses préférences pour le régime du projet belge, eu égard à la situation du Congo et aussi à celle du parlement et du roi, en Belgique : à des problèmes nouveaux, il faut des solutions promptes, faciles à modifier, inspirées de considérations étrangères à la politique qui dirige — à bon droit — les assemblées représentatives. En somme, la spécialisation des fonctions recommande ici le régime des décrets.

Les garanties nécessaires sont données par la publicité obligatoire des actes du roi, la responsabilité du ministre devant le parlement belge et le rôle consultatif

d'un Conseil colonial. La rapidité des communications permet d'établir en Belgique le siège central des pouvoirs pour le Congo ; d'autres colonies ne sont pas à prévoir et, de longtemps, on ne pourra réunir, en Afrique, les éléments nécessaires à un gouvernement autonome complet.

Le régime financier fait l'objet de la seconde étude de M. le professeur Dupriez. Ce régime est celui de la séparation, non de la confusion avec les finances de la mère patrie ; ce choix s'impose d'autant plus que la Belgique va succéder à un Etat indépendant, dont la vie économique est réglée et fonctionne déjà depuis un certain temps. Le projet du gouvernement ne résout pas tous les problèmes soulevés par cette autonomie budgétaire. Aussi l'auteur va-t-il chercher d'abord des éclaircissements dans les principaux pays colonisateurs, comme il l'a fait à propos du pouvoir législatif. Il rappelle ensuite les textes du projet et voudrait qu'ils déclarassent « en termes exprès que la colonie du Congo constitue une personnalité juridique, ayant ses ressources propres et seule responsable de ses dettes et de ses engagements ».

Le roi règlera le budget congolais, activement et passivement séparé du budget belge. Emprunts et impôts au profit du Congo ne pourront retomber à charge du trésor ou des citoyens belges qu'en vertu d'une loi, votée comme toutes nos lois de finances. Un contrôle annuel sur les finances coloniales sera exercé par le parlement et cela doit suffire. M. Dupriez démontre l'opportunité de pareil système. Les autorités coloniales auront tout intérêt à se suffire à elles-mêmes, à restreindre la dépense dans les limites de la recette, afin de n'avoir rien à demander au parlement, ce qui disposera celui-ci à examiner avec bienveillance les actes de l'administration coloniale.

Quand il s'agit d'emprunts, de garanties d'intérêts et de grands travaux publics auxquels des ressources extraordinaires doivent faire face, M. Dupriez estime nécessaire l'intervention du parlement et voudrait, comme M. Speyer (1), la voir régler par un texte.

ED. DU ROY DE BLICQUY. — **Le Congo et les nouveaux Chemins de fer africains** (livr. de mars 1902).

Ce clair exposé semble faire suite à l'étude de M. Dupriez, tant les problèmes économiques se lient aux problèmes politiques, surtout aux problèmes coloniaux. Nulle part cela n'est aussi vrai que pour une colonie d'exploitation, comme nous devons actuellement envisager le Congo, au point de vue belge.

L'auteur rappelle que, sur trois points de son cours, le fleuve n'est pas navigable ; le premier est déjà desservi par un chemin de fer, les deux autres ne tarderont guère à l'être. L'Afrique centrale se trouvera ainsi reliée à l'Atlantique, par le Congo, et à la Méditerranée, par le Nil, où des travaux analogues sont poussés par les Anglais.

Ce qui s'est fait déjà ne permet plus de considérer comme impossible ce qui reste à faire. Quant à l'importance économique de l'entreprise, elle n'est pas à démontrer : elle est doublée, pour nous, d'un résultat politique de domination sur le Congo, sans parler de la possibilité de créer peut-être, dans la partie orientale du pays, où les conditions climatériques sont beaucoup plus favorables aux Européens, une colonie de peuplement.

CH. WOESTE. — **L'Anticléricalisme** (livr. d'avril 1902).

« Le ciel est sombre ». De son œil perçant, M. Woeste voit, de loin, s'amonceler les nuages, depuis les confins de l'Europe. Chez nous, la démocratie chré-

(1) Voir *infrà*, page 162.

tienne l'inquiète, aussi bien que le socialisme. Qu'est-ce donc que le cléricalisme, qu'on veut combattre comme un ennemi ? M. Woeste nous dit surtout ce qu'il n'est pas « On aurait mauvaise grâce à soutenir qu'il existe chez les catholiques un plan d'intolérance méritant le nom de cléricalisme » ; celui-ci n'est qu'un épouvantail, inventé par ses adversaires. Mais ce qui est bien réel, c'est la doctrine contraire, l'anticléricalisme. Ici, M. Woeste devient positif et affirmatif, tout à l'inverse de la philologie. L'anticléricalisme « se résume en deux idées fondamentales : d'une part, il veut dominer seul dans les domaines où un accord entre l'Eglise et l'Etat s'impose ; d'autre part, les libertés dont profitent les catholiques l'offusquent ; là où il est le plus fort, il les supprime ; là où il n'est qu'une minorité, il s'efforce d'arracher aux catholiques des concessions qui les affaiblissent ». Telle est la double thèse que le chef de l'*anti-anticléricalisme* belge tend à démontrer dans cet article.

Questions mixtes de bienfaisance, de temporel des cultes, d'enseignement : autant de domaines où l'anticléricalisme érige l'incrédulité en doctrine d'Etat ; ce sont là, de sa part, autant d'entreprises contre la religion elle-même, contre ses meilleurs et plus dévoués champions, contre les religieux, en général, et contre les jésuites, en particulier.

L'anticléricalisme est la forme actuelle de l'éternel esprit de révolte contre l'Eglise ; il devrait s'appeler l'anticatholicisme. « On met tout en œuvre, dit textuellement M. Woeste, pour émousser le frein qui, tout en contenant les passions antisociales, apaise, console, adoucit ».

V. BRANTS. — **Les Associations ouvrières en Allemagne en 1901** (livr. de mai 1902).

Après leur reconnaissance, en droit public, les associations ouvrières allemandes ont eu à lutter, au point de vue civil, surtout pour l'extension de leur capacité juridique. Ces questions sont, du reste, connexes ; la personnification civile et la capacité étant du ressort du droit administratif — sinon du droit public proprement dit — dès qu'il s'agit d'associations non commerciales. Aussi, M. le professeur Brants commence-t-il par rappeler les péripéties de la lutte soutenue par les syndicats, en Allemagne, jusqu'à la promulgation du *B. G. B.* (Code civil allemand de 1900). Il résume ensuite les dispositions de celui-ci, en faisant ressortir le rôle important réservé à l'autorité, qui peut faire opposition, pour certains groupes, à l'enregistrement nécessaire à l'acquisition de la personnalité civile.

Les réclamations contre ce système ne tardèrent pas à s'élever, en même temps que les associations elle-mêmes devenaient plus nombreuses, plus riches, plus puissantes. L'état actuel des partis politiques, en Allemagne, reflète assez exactement ce mouvement. Les socialistes et les groupes chrétiens tiennent la tête. Il ne s'agit pas seulement de syndicats professionnels, mais aussi d'associations à but *idéal*, tel que le bien-être social des ouvriers.

M. Brants conseille aux catholiques allemands de diriger leurs forces dans cette voie.

G. LECOINTE. — **La Marine marchande belge** (livr. de mai 1902).

Son développement est une nécessité ; elle permettra à la Belgique de transporter ses produits là où on les consomme, au lieu de les remettre à ses voisins, qui, actuellement, se chargent de ce transport. A Anvers même, le commerce est en des mains étrangères. Une guerre pourrait ruiner la Belgique, sans même qu'il fallût supposer sa neutralité violée.

Les conditions de création d'une marine marchande existent : conditions

locales et aptitudes personnelles ; enfin, les débouchés sont dès à présent assurés. Il faudra des écoles, une institution de crédit maritime, ce qui implique des capitaux et une surveillance de l'Etat, faisant naître la confiance.

Pour commencer, le Commandant en second de l'expédition antarctique belge préconise la nomination d'un comité d'étude, qui guiderait le Gouvernement dans la voie de l'intervention qu'il lui indique.

ALFRED NERINCX. — **Le projet de Loi scolaire anglais** (livr. de mai 1902).

L'auteur retrace les phases successives de l'ingérence des pouvoirs publics en matière d'enseignement, en Angleterre, depuis 1870. Il signale le rôle des *school boards*, souvent hostiles à l'école libre et confessionnelle, non par esprit antireligieux, mais par tendance conformiste plutôt. « Ils n'en veulent pas, dit une note, aux principes religieux, mais aux *confessions* diverses qui les incarnent ».

Un projet a été déposé par M. Balfour, à la Chambre des Communes. Il remplace le district scolaire par le comté ou la ville-comté, avec, à sa tête, le conseil de comté ou le conseil municipal. L'autorité administrative devient ainsi, en même temps, autorité scolaire ; elle peut, il est vrai, confier les décisions ou du moins les projets scolaires, à un comité spécialement compétent. A côté de cela, les subsides de l'Etat et même ceux de l'autorité locale seraient partagés entre l'enseignement libre et l'enseignement officiel ; le premier devra se soumettre à une inspection, pour participer à cet avantage. Une sorte d'adoption peut s'imposer à l'Etat, moyennant certaines conditions prévues par le projet.

Celui-ci « est accueilli avec enthousiasme par la majorité de la nation, au dire de M. Nerincx : par les libéraux irlandais et catholiques, avec le même empressement que par le clergé et les amis de l'enseignement libre dans toutes les grandes confessions protestantes ».

HUBERT VANHOUTTE. — **L'Economie moderne et les tendances de l'Economie contemporaine** (livr. de juin 1902).

« D'où nous venons? De l'industrie familiale et de l'absence presque complète d'échanges d'abord ; du régime corporatif et de la prédominance des échanges directs entre la ville et sa banlieue ensuite ; et, en dernier lieu, du régime manufacturier et de l'économie nationale fermée. Elargissement constant de la circulation économique, division croissante du travail avec concentration toujours plus grande des moyens de production : telle semble être la voie qu'une force mystérieuse a prescrite à notre développement matériel ».

L'article retrace, à grands traits, cette évolution jusque vers l'économie internationale ou mondiale de demain.

Revue de Belgique

(Bruxelles, Weissembruch ; 12 livraisons par an : 15 fr.).

CH. SAROLEA. — **La Presse anglaise et la Presse française** (livr. du 15 août 1901).

On peut résumer la pensée de l'auteur en paraphrasant le mot célèbre de Buffon : la presse, c'est le pays.

En France et en Angleterre, la presse correspond à des besoins différents. « Le *Newspaper* anglais est avant tout ce qu'indique l'étymologie : un moyen d'information, un « nouvelliste ». Le journal français est avant tout un moyen de propagande politique, sociale et religieuse ». En Angleterre, la presse sert les

intérêts commerciaux et industriels, par ses deux puissants moyens d'action : informations et annonces. Le lecteur ne demande pas à son journal une direction d'opinion dont il n'a pas besoin ; il lui demande des faits. En France, la presse discute, sert une opinion et satisfait, par ses feuilletons et ses faits divers, la fantaisie de sa clientèle : le lecteur veut être orienté, plutôt qu'informé.

Par là, une influence politique plus grande appartient au journal français, au « quatrième pouvoir », pour ne pas l'appeler le premier ! Et malgré cela, à cause de cela peut-être, sa situation est bien plus précaire que celle du journal anglais, entreprise capitaliste, sérieuse comme mise de fonds et comme rendement. Quant à la valeur morale, la balance ne penche pas en faveur du journal français. « Lorsqu'on est à la fois très puissant et très pauvre.... » Inutile d'insister. Il est ici fait allusion à une série d'*affaires* dont la presse française a vécu en ces derniers temps. Mais « la malhonnêteté des journaux français ne prouve rien contre la moralité française ; elle est inhérente aux vices de l'organisatiou de la presse française ». Dans le milieu des grosses entreprises qui est celui du journal anglais, « *honesty is the best policy* ». Enfin, la presse française est plus personnelle et plus passionnée, plus littéraire et plus brillante que celle d'Outre-Manche.

HERMANN DUMONT. — **Les Enseignements du Scrutin** (livr. du 15 novembre et du 15 décembre 1901).

L'auteur, un proportionnaliste de la première heure, se propose d'examiner les effets, sur le scrutin du 27 mai 1900, de la législation belge qui applique la R. P. représentation proportionnelle) aux élections politiques ; il se demande de quelles améliorations cette législation est susceptible.

Il établit d'abord « la statistique du scrutin », c'est-à-dire la force numérique des différents partis, dans chaque arrondissement et relève certaines anomalies dans les résultats, le nombre des élus de chaque couleur politique n'étant pas proportionnel au total des électeurs de ce parti. Ainsi, les voix des catholiques ne sont pas plus nombreuses que celles de l'opposition et, pourtant, les catholiques dominent, et de beaucoup, au Parlement. Ceci s'explique grâce aux voix non utilisées par les libéraux, les socialistes, etc., dans les nombreux arrondissements où ils n'atteignent pas le quotient électoral, alors que, dans tous les pays, les catholiques ont atteint ce quotient. Des tableaux fort probants accompagnent cette démonstration.

Une autre cause d'injustice provient de la grande différence entre les chiffres diviseurs (quotients électoraux) dans les divers arrondissements si inégaux comme population.

La circonscription provinciale a été proposée comme un remède à ces inconvénients et l'avantage qu'elle présente, pour l'application de la R. P., est évident ; mais elle n'est pas sans entraîner de graves difficultés, au point de vue de la formation des listes de candidats, surtout.

Autre remède proposé : l'utilisation des excédents, en ajoutant ceux des différentes circonscriptions, pour arriver ainsi à une répartition générale plus exacte. Une déclaration collective des candidats d'une même couleur politique permettrait de les solidariser, à ce point de vue. Des sièges seraient attribués aux divers partis, dans l'ordre d'importance des excédents à utiliser. Pourtant il faut encore tenir compte d'un élément inhérent au système du vote plural : c'est que le nombre des représentants auxquels a droit chaque circonscription est proportionnel au nombre de ses électeurs et non des voix dont ceux-ci peuvent disposer. La gauche progressiste a déposé au Parlement belge un projet s'inspirant de ces principes, applicable aux élections provinciales ; mais il n'a

pas abouti, « le parti catholique (c'est-à-dire la majorité) étant, de tous, celui qui est le moins exposé à souffrir des excédents inutilisés ».

M. Dumont termine par l'étude du scrutin sénatorial, où les socialistes ne luttaient pas, faute de candidats.

H. SPEYER. — **Comment nous gouvernerons le Congo** (livraisons de mars, avril et mai 1902).

Cette étude analyse et critique le projet de loi déposé par le gouvernement belge, le 7 août 1901, et dont les chambres n'ont pas encore abordé la discussion (1).

Le Congo forme, on le sait, un Etat indépendant, sous la souveraineté absolue du roi Léopold II ; il y a donc entre la Belgique et lui une union purement personnelle. Mais cette situation est considérée par tous comme provisoire, l'annexion du Congo à la Belgique, à titre de colonie, étant dans les intentions de son fondateur, comme elle l'est, de plus en plus, dans celle du peuple belge.

En prévision de cette éventualité, l'article 1er de la Constitution a été revisé en 1893. Il dispose : « Les colonies, possessions d'outre-mer ou protectorats que la Belgique peut acquérir, sont régis par des lois particulières. Les troupes belges destinées à leur défense ne peuvent être recrutées que par des engagements volontaires ».

Le projet dont s'agit est destiné à devenir la loi organique de la future colonie belge : on a pensé non sans raison qu'il serait utile de l'élaborer avec le sang-froid que donne à la législature et à l'opinion publique belges le nouveau délai imparti en 1901, pour l'annexion.

L'idée fondamentale est l'autonomie de la colonie ; elle conserve un régime spécial et ce régime demeure, dans ses grands traits, tel que l'a créé le roi Léopold II Celui-ci n'agira plus qu'avec le contre-seing d'un ministre responsable. Le budget de la colonie reste distinct des budgets belges ; il n'est pas soumis au vote des chambres belges. Le pouvoir de nomination du roi est absolu ; il fait des arrêtés et même des lois pour le Congo, tout en respectant l'œuvre du parlement belge, qui se superpose, en quelque sorte, à son activité, comme le parlement de Westminster, à l'égard des colonies anglaises. Le droit d'interpeller le ministre des colonies est restreint au seul moment du dépôt du rapport annuel sur la situation morale et matérielle du Congo.

L'examen que M. Speyer fait de ce projet écarte du débat la personnalité du Souverain actuel ; il est infiniment probable que le régime nouveau ne sera appliqué qu'après lui. En tout cas, il doit demeurer indépendant de la valeur personnelle du créateur de l'œuvre africaine.

Il faut approuver l'idée de permettre à la législation congolaise de se développer en dehors de l'action du parlement belge : celui-ci n'offre pas, pour la colonie, les avantages d'un contrôle par les intéressés, sur leurs représentants. « Lorsqu'il s'agit d'une dépendance coloniale, dont les populations sont manifestement incapables de se gouverner elles-mêmes, toutes les raisons tirées de la supériorité intrinsèque du régime parlementaire viennent à disparaître, puisqu'en aucun cas, les lois ne peuvent être l'expression de la volonté nationale et, du moment où elles doivent nécessairement émaner d'une autorité extérieure, mieux vaut confier leur confection à un législateur compétent, éclairé et laborieux, qu'à un parlement ignorant des affaires coloniales, déjà surchargé de travail et élu pour sauvegarder des intérêts qui peuvent être en opposition avec ceux de la colonie ». La délégation du pouvoir législatif s'impose donc. Mais, comme elle

(1) Voir *supra*, p. 157, l'article de M. Dupriez sur le même projet.

résultera d'un simple texte de loi belge, elle pourra toujours être ultérieurement reprise, limitée, modifiée, par un nouveau vote des chambres.

Ce qu'est la Constitution pour la Belgique, la loi organique devra l'être pour la colonie; il y faudra donc inscrire ces garanties essentielles que nous considérons comme s'imposant aux autorités elles-mêmes, notamment celles qui assurent une justice indépendante aux nationaux, aux étrangers et surtout aux populations de civilisation inférieure qui doivent trouver dans les institution coloniales les avantages d'une véritable tutelle.

M. Speyer approuve aussi l'autonomie financière, à condition que le recours subsidiaire aux finances belges demeure exceptionnel; sinon cette autonomie n'existerait plus, en fait, et elle ne tarderait pas à disparaître, en droit : quel est le débiteur embarrassé qui ne « dépend » pas de son puissant créancier? Le contrôle belge doit aussi, selon l'auteur, s'exercer sur les emprunts que le Congo pourrait contracter.

Une autre critique porte sur la limitation du droit d'interpeller le ministre des colonies, que M. Speyer dénonce comme inconstitutionnelle, en même temps qu'il la juge mauvaise.

Un rôle tout consultatif et facultatif est réservé, dans le projet, au Conseil colonial. Son intervention obligatoire, bien que consultative, et sa composition font l'objet de remarques judicieuses, qui permettent à M. Speyer de nous montrer ses sérieuses connaissances en matière de législation comparée. Son travail est, d'ailleurs, des plus complets à cet égard.

Enfin, l'organisation judiciaire fait l'objet d'une importante partie des articles que nous analysons. A cet égard encore, la critique du projet est serrée : les éléments que la magistrature belge (cour de cassation, cour d'appel de Bruxelles, cour d'assises du Brabant) offre aux combinaisons possibles, sont mis en œuvre pour assurer la meilleure justice aux litiges coloniaux.

Les derniers points examinés par M. Speyer ont trait aux pouvoirs du gouverneur de la colonie, délégué du roi et son substitut en cas urgents, ainsi qu'à la neutralité du Congo, point omis par le Gouvernement, dans le projet présenté l'an passé aux chambres belges.

JULES CARLIER. — **Les Maisons ouvrières** (livr. du 15 décembre 1901).

La mutualité et l'épargne témoignent, de la part du travailleur belge, « d'une tendance nouvelle où la dignité s'associe heureusement à la prévoyance ». L'effort principal, en ce sens, porte sur les besoins d'une saine habitation. Il existe, en Belgique, 140 sociétés agréées par la Caisse d'épargne, dont 130 sociétés anonymes, qui prêtent aux ouvriers les fonds nécessaires à l'édification de leurs maisons; 10 sociétés immobilières coopératives bâtissent elles-mêmes les maisons ouvrières, pour les louer. Ces dernières sont beaucoup moins prospères, l'ouvrier aimant à bâtir sa maison lui-même et non à la recevoir toute faite, à un titre quelconque,

Les avances considérables de la Caisse d'épargne sont consenties non point directement aux bâtisseurs, mais à des sociétés de prêt, servant d'intermédiaire entre la Caisse et les ouvriers : ces avances deviennent exigibles pour le tout, contre les emprunteurs-constructeurs, s'ils affectent leurs immeubles à des débits de boissons Les sociétés dont s'agit contractent des assurances sur la vie de leurs emprunteurs. On a proposé enfin une loi sur l'insaisissabilité de la petite propriété familiale.

L'initiative privée n'a pas fait assez, en ce domaine. On attend trop de l'action des pouvoirs publics; l'intervention de l'Etat devrait se borner à une mission de contrôle.

C. X. — **La Solution** (livr. du 15 avril 1902).

La date de cet article en dit la portée : il s'agit de la crise traversée, en avril 1902, par la Belgique, à propos de la question électorale. Au moment où il paraissait, « la solution » n'avait pas encore été donnée de l'une des deux façons prévues par l'auteur : « Ou bien l'émeute — car c'est là que nous irons tout droit —, sera réprimée d'une façon terrible ; ou bien elle remportera la victoire, matériellement ou moralement, par des concessions ou par une capitulation des pouvoirs publics ».

Avec les libéraux de la Chambre, l'auteur s'adresse à la Couronne pour lui demander d'user du droit de dissolution. Pour l'obtenir, deux conditions sont nécessaires : un désaccord constaté entre le parlement et le pays et un ministère assumant la responsabilité de la dissolution. La première est remplie ; la seconde ne l'est pas. Il faut donc, au préalable, constituer un cabinet d'affaires et de concentration, avec mission de consulter le pays légal, un ministère n'ayant pas son origine dans le parlement qu'il s'agit de dissoudre, (N. B. — Cette idée — plus constitutionnelle que parlementaire — n'a pas prévalu, on le sait. Aussi, est-ce la première des hypothèses présentées par M. C. X., qui ne tarda pas à se réaliser).

JULES VIEUJANT. — **Psychologie du Libéralisme** (livr. du 15 mai 1902).

La raison d'être du libéralisme est la lutte contre tous les absolutismes ; il change d'adversaire, non de principes, ni même d'armes. Il s'est effacé devant les partis extrêmes ; on a même pu croire un instant qu'il n'avait plus de raison d'être : c'est ce qui lui fit perdre l'élite de ses adhérents. Il doit affirmer à nouveau les principes de la liberté et de la responsabilité humaines, sans exclure de son programme certaines réformes et même certaines idées du socialisme, lequel, dégagé du collectivisme, « n'est plus qu'une fraction avancée de grand parti libéral » ; leurs revendications peuvent coïncider, aussi longtemps que la liberté individuelle est sauve et qu'aucun privilège n'est ajouté à la seule supériorité qui résulte du caractère.

PAUL ERRERA,
avocat, professeur à l'Université de Bruxelles.

PÉRIODIQUES ALLEMANDS

Annalen des Deutschen Reiches fur Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik

Publiées à Munich, par les docteurs GEORG HIRTH et MAX SEYDEL (depuis 1901, par les docteurs KARL-THEODOR EHEBERG et ANTON DYROFF).

Dr HERMANN POEVERLEIN. — **Les voies et moyens, dans la législation de l'assurance d'Empire contre les accidents** (1900, p. 1-73).

Après avoir établi la notion de l'assurance d'Empire contre les accidents, et avoir écarté comme hors de son sujet quelques institutions, telles que les assurances au profit des ouvriers travaillant dans les établissements industriels de l'Etat, des communes ou d'autres groupements de droit public, l'auteur aborde les principes fondamentaux de l'assurance-accidents qui sont pour lui : assurance des personnes ; assurance sous forme de rentes ; assurance mutuelle ; et, généralement, assurance en faveur des tiers.

L'auteur passe ensuite aux indemnités, dont les divers modes sont distingués avec soin : prestations en nature, fractionnées ou payées en une fois ; indemnités en argent, une fois données ; rentes en argent ; versement d'un capital.

Dans les paragraphes suivants, il fait l'exposé des voies et moyens, examine en particulier les contributions des assujettis, dont il souligne le caractère de droit public ; mais il n'entend pas parler d'une *obligation* d'assurance pour les travailleurs ; il n'y a pas en effet rapport direct entre celle-ci et l'obligation pour les patrons de contribuer à l'assurance ; il s'agirait plutôt pour les ouvriers d'un *droit* à la sollicitude des patrons.

En dehors de ces contributions, l'auteur mentionne comme ressources : les amendes, les subventions des personnes administratives, les recettes de droit privé.

L'exposé du rapprochement entre besoins et ressources occupe une place considérable dans la dissertation : l'auteur y distingue trois points principaux : fixation de l'indemnité ; modification, en certains cas, de l'indemnité ; recouvrement des recettes.

Le premier de ces points fournit à l'auteur l'occasion de discuter rapidement dans leurs diverses formes les systèmes principaux : paiement de l'indemnité par fractions, ou en capital.

Le praticien qui veut se renseigner exactement sur un cas arrivé en fait appréciera l'exposé d'ensemble de la pratique, dans les diverses branches de l'assurance-accidents ; deux sections se distinguent d'elles-mêmes : celle qui a trait à l'assurance contre les accidents industriels, avec le régime de l'organisation corporative, et celle qui se refère aux accidents agricoles.

Sous l'intitulé suivant : *Moyens particuliers de couvrir les charges*, l'auteur traite : 1° de certaines charges, exclues de l'assurance et supportées définitivement par ceux qui en font l'avance (soins immédiats donnés par le patron, frais de poste, etc...) ; 2° réunion du *fonds de réserve*, qui permet le paiement de l'indemnité au moyen de ressources réunies antérieurement, par opposition au système de la *répartition annuelle* ; 3° obligation accidentelle de faire certaines avances ; 4° partage du risque et des obligations en cas de sectionnement des corporations ; 5° fixation des cotisations à un chiffre exceptionnel (exemptions, suppléments ou remises, supplément en forme d'amende, etc ..)

L'article de Poeverlein constitue une œuvre fondamentale, contenant l'exposé systématique d'une grande partie de la législation des assurances. Sans doute, il s'inspire de l'œuvre magistrale de Rosin : *das Recht der Arbeiterversicherung*, un peu démodée d'ailleurs aujourd'hui par suite de la législation nouvelle ; mais il abonde cependant en aperçus nouveaux et témoigne d'une compréhension personnelle et approfondie de la matière.

MAX VON SEYDEL. — **Etudes de droit public.** — VII. *Etats composés* ; VIII. *Modes généraux de l'expression de la souveraineté* (année 1900, p. 177 et s., 351 et s.).

Les deux articles en question sont la suite des études de droit public qui ont paru dans la même *Revue* (1899, p. 249 et s.) ; ils forment cependant un tout distinct.

Le premier : *Etats composés* est d'un intérêt particulier à raison de la position bien connue prise par Seydel dans la théorie de la Confédération d'Etats et de l'Etat fédéral.

Pour lui, les seules formes d'Etats véritablement composés sont : la Confédération d'Etats et l'Union réelle. Dans sa théorie, la Confédération est un groupement d'Etats réunis dans un but commun, avec le maintien de la souveraineté

intégrale de chaque Etat. Cette puissance, en tant qu'elle est exercée en commun par les confédérés, est la souveraineté fédérale. Mais pour Seydel, cette souveraineté, loin de constituer une puissance supérieure aux souverainetés particulières, n'est pas autre chose que l'ensemble des souverainetés de chaque Etat, rassemblées sur un terrain déterminé. Sans doute, il peut y avoir, dans la Confédération, des organes communs qui exercent une autorité immédiate dans chaque Etat particulier, mais c'est justement à raison de ce fait que dans chaque Etat, le pouvoir de la Confédération s'exerce au nom de la souveraineté de cet Etat. Seydel ajoute que la communauté acquiert une solidarité particulièrement puissante, dans le cas où le seul moyen de réviser ou d'étendre la Constitution commune, c'est une loi fédérale : et cette dernière forme d'Etat, c'est celle qu'on baptise d'ordinaire du nom d'Etat fédéral. L'auteur cherche à démontrer que, dans cette forme qui répond à la situation actuelle de l'Allemagne, on a seulement devant soi une Confédération d'Etats. C'est le rappel de l'ancienne théorie de l'Etat fédéral (Tocqueville et Georg Waitz), qui paraît, on le voit, en contradiction avec la doctrine de la souveraineté de Bodin ; tandis que, les représentants modernes de la théorie de l'Etat fédéral (Hänel-Laband) ont bouleversé le concept traditionnel d'Etat, en ne considérant pas la souveraineté comme une propriété essentielle de celui ci.

L'article en question reprend les théories bien connues de Seydel sur la Confédération d'Etats et l'Etat fédéral, dans une forme plus condensée et plus frappante, mais sans leur ajouter une idée nouvelle, un nouvel argument ; la théorie dominante aujourd'hui, et solidement établie, de l'Etat fédéral, n'a rien à craindre de lui.

Dans son deuxième article (modes généraux d'expression de la souveraineté), Seydel traite des fonctions de l'Etat, distinguées au point de vue formel et matériel. La théorie de la séparation des pouvoirs n'a pu réussir à mettre d'accord les deux points de vue et l'auteur est amené à opposer *loi formelle et matérielle* à *réglement formel et matériel*. Il examine ensuite les droits de contrainte individuelle de l'Etat (contrainte judiciaire et administrative) ; et trouve la systématisation complète des droits de contrainte dans la *police*. Puis il essaie de faire cadrer les diverses expressions de la souveraineté avec les buts divers de l'Etat, et finit par revenir à la distinction classique des fonctions de l'Etat, en législatives, judiciaires et administratives.

Comme conclusion, il étudie les rapports de la juridiction (civile et pénale) avec la législation, la distinction entre la réglementation juridique du droit privé et du droit public ; il discute la notion des *droits publics*, en s'efforçant de démontrer que ces prétendus *droits fondamentaux* manquent de contenu juridique

Le tout est assez peu lié et ne présente rien de bien neuf. Il faut reconnaître que Seydel ne témoigne plus guère dans ces articles de sa force et de son originalité, quoique nous y reconnaissions toujours son talent d'exposition si clair et si lumineux.

Dr ZIMMERMANN, Conseiller des finances du Brunswick. — **Le chiffre et la répartition par profession de la population allemande, d'après le recensement professionnel du 14 juin 1895** (année 1900, p. 195 et s.).

Cet article constitue une mise en œuvre très profitable et un arrangement synthétique de matériaux considérables, qui sont les résultats du recensement industriel, et qui sont consignés dans les vol. 102-111 de la statistique de l'Empire allemand. L'exposé suit la marche même des documents officiels, à savoir : 1) La population en général ; 2) Travailleurs et non travailleurs : 3) Répartition pro-

fessionnelle de la population ; 4) Les classes sociales ; 5) Industries accessoires ; 6) Industries principales et accessoires ; 7) Age, état familial et profession ; 8) Religion et profession ; 9) Domestiques et membres de la famille non travailleurs ; 10) Les chefs de famille et les membres du groupement familial, qui les aident ou non ; 11) Industries féminines ; 12) Quelques professions spéciales (industrie à domicile, colporteurs, libraires, voyageurs de commerce, mécaniciens, cuisiniers) ; 13) Les chômeurs ; 14) Comparaison de la statistique allemande et étrangère.

Dr ZIMMERMANN, Conseiller des finances du Brunswick. — **Industrie et commerce dans l'Empire allemand d'après le recensement professionnel du 14 juin 1895** (année 1900, p. 483 et s.).

Nous tenons à mentionner brièvement ici l'esquisse statistique du même auteur qui constitue la suite du précédent travail, et qui contient une interprétation du volume final de la grande publication officielle sur le recensement professionnel de l'Empire allemand (vol. 119 de la statistique de l'Empire allemand).

De ces chiffres innombrables, de ces renseignements très riches et synthétiquement exposés, nous retenons seulement quelques points : le relevé du 14 juin 1895 porte en tout, pour l'Empire allemand, 3.658.088 établissements contre 3.609 801 en 1882 : par établissement, nous entendons toute exploitation commerciale ou industrielle, qui ne ressortit ni à l'agriculture, ni à l'exercice d'une profession libérale.

Le nombre total des personnes qui y sont occupées est de 10.269.269 (contre 7.340.789 en 1882) ; là-dessus, 2.948.821 patrons (2.909 676 en 1882) ; 448.944 préposés (205.061 en 1882) ; 6 871.504 ouvriers (4.226.052 en 1882). Les exploitations à moteurs sont de 164.483, avec 3.427.325 chevaux-vapeur ; 79,4 0/0 recourant à la vapeur ; 18,4 0/0 à l'eau.

On trouvera dans cet article des renseignements intéressants sur l'industrie à domicile, le colportage, le travail industriel dans les prisons, enfin sur la répartition géographique des industries. A ce dernier point de vue, il importe de constater que le nombre des établissements industriels par rapport à la population a diminué pour l'Empire dans son ensemble, comme dans les divers Etats, que le nombre des travailleurs industriels s'est accru par rapport à la population, sauf dans l'Etat de Schaumburg-Lippe, — ce qui démontre irréfutablement le développement de la grande industrie aux dépens de la petite.

E.-C. MAYER. — **L'admission des billets de banque dans les caisses publiques.**

La première partie de l'article constitue une esquisse historique relative à la situation des caisses publiques par rapport à l'admission des billets de banque, jusqu'à la loi sur les banques, de 1875. — La deuxième partie envisage la situation résultant de la loi de 1875, quant à cette admission. — La troisième contient l'exposé d'ensemble de l'état juridique de la question. Elle aborde la question : 1) Au point de vue des établissements de communication (postes et télégraphes, chemins de fer) ; 2) Au point de vue des autres caisses publiques. — Dans la quatrième partie, l'auteur donne ses conclusions, discute l'absence d'uniformité de la règlementation, qui assimile d'une façon complète à la monnaie comme mode de paiement les seuls billets de la banque de l'Empire, tandis que les billets des autres banques ont une situation très variable en droit et en fait. Avec raison, l'auteur propose une réglementation et une simplification légales de l'état de choses actuel.

Ce travail contient un exposé d'ensemble très soigné des prescriptions légales

en vigueur ; l'auteur, sans en atténuer les défectuosités réelles, reconnaît pourtant leur utilité.

M. ZEUNERT. — **Régence et représentation du chef de l'Etat** (année 1900, p. 287-346).

Ce travail comprend deux parties : la première étudie à proprement parler la Régence ; la deuxième, la représentation du chef de l'Etat, au sens propre de l'expression.

Quant à la régence, une première section aborde les principes généraux et historiques ; l'auteur étudie la nature de la régence, sans d'ailleurs préciser d'une façon suffisante les notions fondamentales du droit public sur lesquelles il s'appuie, telles que « chef de l'Etat, porteur de la souveraineté, représentation du peuple, etc... » Mais l'auteur développe d'une façon satisfaisante l'idée que la régence repose sur le principe de l'hérédité monarchique, et qu'elle constitue un mode de représentation du monarque. Il présente ensuite une esquisse du développement historique de la régence, dont l'établissement remonte à l'Empire Franc.

A l'origine, l'incapacité de régner entraînait incapacité d'occuper le trône, elle impliquait la perte du trône lui-même ; cette conception s'est peu à peu adoucie en particulier sous l'influence du système féodal Lombard, et l'incapacité de régner n'entraîne plus que l'incapacité de succéder, et non la perte du trône déjà acquis. Enfin la régence intervient dans le cas d'incapacité de succéder.

Une deuxième section contient l'exposé du droit en vigueur dans les pays unitaires. Sous l'intitulé suivant : Etablissement de la régence, il envisage *a*) Les motifs de faire appel à la régence ; les cas de minorité et celui où l'on est en présence d'un enfant à naître sont étudiés de près à raison de leurs particularités ; *b*) La personne du régent, et notamment la question de la tutelle des femmes ; *c*) La procédure : parmi les trois facteurs qui interviennent : agnats, ministres, représentation populaire, l'auteur donne au ministre l'initiative, le droit d'ouvrir la procédure ; à la représentation populaire, le droit de décision.

Ensuite, sont étudiées successivement la situation juridique du régent, l'acquisition et la perte de la régence. On ne peut être en tous points de l'avis de l'auteur, par exemple quand il déclare non obligatoires les dispositions constitutionnelles qui interdisent la révision de la Constitution, pendant une régence.

Une troisième section étudie la régence dans les Etats composés, unions personnelles, Confédérations d'Etats, Etats fédéraux. Pour ce dernier cas, l'auteur, quoique adoptant la théorie courante de l'Etat composé, émet, contrairement à Laband, l'avis que la situation est la même que dans l'Etat unitaire. Pour le cas d'une régence en Prusse, il considère comme justifiée l'idée que le régent de Prusse serait régent de l'Empire en ce sens que tous les droits de la présidence de la Confédération lui appartiendraient, sauf le titre d'Empereur et les droits honorifiques.

La deuxième partie de cette étude (représentation du chef de l'Etat au sens propre du terme) présente une répartition des matières analogues à celles de la première partie. Les cas considérés ici sont tous ceux où la représentation du chef de l'Etat ne constitue pas une régence ; l'auteur définit la représentation : l'exercice présumé limité, et exercé selon sa propre volonté, des droits d'un monarque capable de gouverner mais empêché, en vertu de la délégation qui est faite de sa souveraineté qui lui appartient. L'auteur oppose la régence, qui constitue une représentation de la volonté même, à la représentation ordinaire, où il n'y a de représentation que dans la déclaration de volonté. Il rejette donc le critérium de durée qui sert d'habitude à les distinguer, et aboutit à la nouvelle formule

suivante. Les deux formes se différencient ainsi : la régence est un mode de gouvernement de l'*Etat* ; le représentant ordinaire se contente de gouverner au nom du *Prince*. Mais cette opposition ne nous paraît guère concluante ; car comment distinguer le gouvernement de l'Etat et le gouvernement au nom du Prince ?

Quand à la question de la légitimité de la représentation, l'auteur l'affirme, en contradiction avec la plupart des publicistes allemands. Pour les détails de l'exposé quant à la situation juridique du représentant, quant à la limite jusqu'à laquelle il est lié par les instructions du monarque, quant à sa responsabilité, sa révocabilité, nous ne pouvons ici les aborder plus longuement.

Dr HERMANN REHM, professeur à l'Université d'Erlangen. — **La notion de fonctionnaire public d'après le Code civil et les lois accessoires.** Communication faite le 29 décembre 1899 à la Société juridique de Munich (1900, p. 369 et s.).

Cette étude part des dispositions positives du Code civil et constate que celui-ci a donné au mot fonctionnaire le sens qu'il possède dans l'usage courant ; elle s'applique donc seulement aux fonctionnaires *publics*. L'auteur est conduit par là à discuter la notion de *fonction* ; et cependant il considère comme accessoire la notion de la fonction pour déterminer celle de fonctionnaire, et par cela même, pour différencier les fonctionnaires publics et les employés. Ce à quoi il tend par la détermination de la notion de fonction, c'est à la différencier d'un simple *rapport de service*. Quant à la distinction entre les rapports de services en droit public et en droit privé, voici les éléments qui lui permettent de la réaliser : 1) Le service privé est toujours rémunéré, non le service public ; 2) L'agent public est dans une situation de subordination vis-à-vis de ceux qui peuvent exiger de lui ce service ; l'agent privé se trouve vis-à-vis d'eux dans une situation juridiquement égale ; 3) Le premier constitue un rapport du droit public, pour l'exécution des services publics et pour l'intérêt public ; le second, un rapport de droit privé.

D'après ces explications, la subordination pour les fonctionnaires constituerait le degré le plus élevé du rapport de services : ce sont les « serviteurs de l'Etat », les « serviteurs publics ». Mais cependant l'usage distingue, à juste titre, les fonctionnaires, qui rendent les services les plus élevés, et les simples employés de l'Etat ; et d'autre part, il y a certaines personnes qui sont vis-à-vis de l'Etat dans un rapport de service public, et qu'on ne désigne pas comme fonctionnaires de l'Etat : tels sont les officiers. Rehm ajoute que le Code civil quand il parle des fonctionnaires entend par là tous les serviteurs publics, à l'exception des militaires. A raison des considérations qui viennent d'être développées, l'auteur critique la conception du fonctionnaire dans le Code civil, parce que le critérium sur lequel il s'appuie lui paraît arbitraire.

De ce que la situation de fonctionnaire constitue un rapport de droit public, l'auteur conclut qu'elle ne saurait exister que vis-à-vis d'un sujet de droit public : mais il remarque justement que le service de toutes les personnes morales secondaires du droit public n'est pas développé dans le sens d'un rapport de droit public. En réalité, c'est seulement le rapport qui unit la commune à ses agents et à ceux que l'art. 77 de la loi introductive du Code civil leur assimile, qui est de droit public.

Enfin l'auteur examine le rapport entre les fonctionnaires (Beamten) et les autorités (Behörden). Comme conclusion, il constate que le Code civil n'a pas apporté d'innovation fondamentale dans la notion juridique antérieure des *Beamten* et des *Behörden*.

L'article de Rehm constitue une tentative méritoire pour éclaircir un concept

juridique fondamental ; mais on ne peut pas ne pas ajouter que, trop souvent, l'auteur mêle. à la conception légale la conception scientifique qu'il a lui-même élaborée. Quant à celle-ci, la dissociation complète des deux notions de fonctionnaire et de fonction nous paraît chose dangereuse, même au simple point de vue étymologique. Et de plus, nous aurions souhaité quelques explications sur le point de savoir en quoi la notion du fonctionnaire, dans le Code civil, diffère de celle qui prévaut dans les autres lois, et en particulier dans la loi sur les fonctionnaires publics impériaux.

FRANKENBERG, conseiller municipal de Brunswick. — **L'assurance des travailleurs agricoles** (1900, p. 393 et s.).

L'auteur part de cette constatation que la situation difficile et souvent signalée des entrepreneurs agricoles en Allemagne est due surtout à ce fait que par suite des hauts salaires urbains, les travailleurs agricoles tendent à envahir les villes. L'auteur voit, pour une bonne part, la cause de cet état de choses, dans le non développement de l'assurance des travailleurs en un grand nombre de districts ruraux. L'auteur s'explique, au cours de l'article, sur cet état de choses très particulier, ainsi que sur les points pour lesquels des améliorations seraient possibles, par l'introduction, par exemple, de l'assurance ouvrière en cas de maladie. Les progrès de la législation sur ces points sont notés d'une façon satisfaisante. Les dires de l'auteur sont d'ailleurs appuyés par de nombreuses statistiques et corroborés par l'opinion des spécialistes les plus éminents.

W. THRAEN, à Potsdam. — **Le développement du budget de l'armée impériale allemande, principalement au point de vue de la technique budgétaire** (1900, p. 409-435, 891-945).

L'auteur suit le développement du budget militaire impérial, en même temps que du budget militaire prussien, dans les cinq périodes que des événements notables au point de vue du droit public distinguent les unes des autres :

1) Le budget militaire prussien des origines à la Constitution de 1850. Il faut noter que dans les 20 années qui ont précédé la Constitution, il existait déjà un véritable contrôle budgétaire, se manifestant par le « contrôle général financier des caisses publiques et des comptes ».

2) Le budget militaire Prussien de 1850 à juillet 1867. Le budget militaire de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Le budget militaire impérial de 1872 à la fin de 1874. L'auteur étudie particulièrement la période sans budget régulier que traversa la Prusse de 1862 à 1866, l'indemnité des frais de réorganisation de l'armée après la victoire de 1866, et les tentatives pour l'établissement d'un « budget militaire de fer », qui aurait permis de lever les forces militaires d'une façon permanente ou au moins pour des périodes de dix ans, sans lier l'administration par des chapitres déterminés dans le budget. Puis il passe à l'exposé des modifications apportées par la Constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord et la Constitution impériale ; il examine notamment les conventions militaires avec les Etats du Sud, qui ne touchent pas à l'ensemble du système ;

3) Le budget militaire pour les années 1875 et 1876. Cette partie contient l'exposé des innovations essentielles introduites pour l'application de la loi militaire du 4 mai 1874 : fixation des forces à maintenir sous les drapeaux pour sept ans (chiffre maximum et normal) ; du reste, approbation budgétaire annuelle ;

4) Généralités sur la période qui va du 1er janvier 1877 au 1er avril 1900. L'auteur aborde ici des questions budgétaires de haute importance : telles que la fixation de l'année budgétaire à la période du 1er avril au 31 mars de chaque année (depuis 1877) ; la simplification du budget dans sa forme, dans les années

1881-2 et 1889-90 ; (dans cette dernière année, la séparation des budgets ordinaire et extraordinaire fut accomplie) ; les nombreux changements législatifs quant à l'organisation de l'armée, quant aux forces à maintenir sous les drapeaux en temps de paix, et aux obligations militaires : la loi sur les forces à maintenir sous les drapeaux en temps de paix, du 25 mars 1899, peut être considérée comme la clef de voûte au moins provisoire de cet édifice. A l'exposé est joint un tableau d'ensemble des dépenses, avec de nombreuses références ;

5) L'auteur compare enfin le budget militaire des années 1877-8 et 1899, d'après chacun des chapitres de dépense, comparaison qui contient une vue d'ensemble intéressante sur ces divers chapitres et leur accroissement considérable.

Ce travail très approfondi puisé uniquement aux sources officielles donne une idée générale très précise de la matière. On ne peut, bien entendu, insister suffisamment ici sur les détails de l'exposé et sur les références très documentées en chiffres qu'il contient.

OTTO RICHTER. — **Les bases de la statistique commerciale de quelques Etats étrangers.** Travail rédigé dans les bureaux de la statistique impériale (1900, p. 538 et s.).

Cet article est extrait de la *Revue impériale de statistique*. Le but du travail est de formuler un jugement exact sur la portée réelle des informations commerciales étrangères. L'auteur a choisi la forme d'un exposé d'ensemble pour chaque Etat, afin de tenir compte le mieux possible des particularités statistiques qu'il peut présenter. Nous nous demandons si les matériaux apportés sont suffisants pour permettre un exposé d'ensemble. Seule à peu près la statistique commerciale de l'Autriche-Hongrie paraît traitée d'une façon approfondie.

Dr MULLER-MEININGER, juge de paix, membre du Reichstag. — **Séances secrètes du Reichstag. — Loi Heinze.** — Le huis-clos prononcé par le Reichstag à l'occasion de la discussion de la fameuse loi Heinze a soulevé dans la littérature juridique la question de savoir si la suppression de la publicité des séances du Reichstag est chose légale, et quels effets elle doit avoir si elle est décidée en fait.

Notre article traite cette question, qui pose le problème de la conciliation entre l'article 22 de la Constitution allemande — établissant tout simplement la publicité des séances — et l'article 36 du règlement du Reichstag qui suppose l'existence possible de séances secrètes. Avec la majorité des auteurs, il conclut que l'art. 36 du règlement est inconstitutionnel. Il ajoute que la loi elle-même (si elle était adoptée) serait tout entière inconstitutionnelle et nulle, quoique certains de ses articles seuls eussent été discutés secrètement, à raison de la solidarité qui unit tous les articles d'une même loi ; il serait indifférent à ce point de vue que les articles discutés secrètement eussent ou non été adoptés. Le Bundesrath ne pourrait donc donner son adhésion ; l'Empereur devrait refuser promulgation et publication.

WERNER ROSIMBERG, fonctionnaire du ministère public à Strasbourg. — **La sanction des lois impériales** (1900, p. 575 et s.). — L'auteur part de la théorie de Laband au sujet des quatre stades de la confection de la loi : établissement du contenu de la loi ; sanction, c'est-à-dire ordre législatif ; promulgation et publication, pour la combattre ensuite vigoureusement. Après un rapide exposé des théories voisines, il cherche à démontrer, en s'appuyant sur les textes constitutionnels, que le droit positif est en contradiction formelle avec la théorie de Laband. Il prouve que déjà la première Constitution française de 1791 qui avant toute autre parle de sanction, ne donne pas à ce mot le sens que

Laband lui attribue. Dans la Constitution directoriale de 1795, le mot sanction a encore un autre sens, celui d'approbation, de même que dans la charte de 1814. — Les Constitutions de l'Union américaine, de la Confédération suisse et des villes hanséatiques de l'Empire sont également en opposition avec la manière de voir de Laband, et aussi l'article 62 de la Constitution prussienne, qui reproduit textuellement l'article 26 de la Constitution belge, ce dernier dérivé lui-même de l'article 15 de la Charte de 1814 et de l'article 14 de celle de 1830; cet article 62 de la Constitution prussienne établit pour le roi et pour le Landtag une fonction législative absolument similaire, et condamne par conséquent la théorie de Laband. Quant à la Constitution impériale, l'auteur est conduit, par l'examen du sens de ses dispositions et par des considérations générales de droit public, à cette conclusion qu'il n'existe de droit de sanction ni au profit du Bundesrath ni de l'Empereur; que, bien plus, la Constitution impériale ne connaît pas l'institution de la sanction.

Les idées de l'auteur, qui sont appuyées sur une riche documentation législative, sont claires et frappantes, quoique les discussions générales de droit public y soient un peu écourtées. La théorie de Laband sur la sanction des lois fortement attaquée aujourd'hui de divers côtés, a subi un nouvel assaut du fait de cette exposition lumineuse.

Traduit par M. Mestre.

MAX LALER,
privat docent à l'Université de Graz.

VARIÉTÉS

La constitution de l'État crétois

Le Prince Georges, dans le décret du 25 décembre 1898 (1), s'exprimait ainsi : « Conformément au désir formulé par les quatre puissances protectrices que notre premier soin soit l'établissement, d'accord avec l'Assemblée où seront représentés tous les éléments de la population crétoise, d'un système de gouvernement autonome pouvant garantir les personnes aussi bien que les biens ainsi que le libre exercice de tous les cultes... Nous nommons une commission. . en vue de préparer, d'accord avec nous, les projets de lois nécessaires, pour qu'ils soient soumis à la délibération et au vote de l'Assemblée nationale qui sera convoquée ». La Commission fut réunie pour la première fois le 31 décembre 1898. Le prince Georges fit appel aux sentiments patriotiques de la Commission pour mener à bonne fin l'œuvre entreprise (2). Les travaux de la Commission furent caractérisés par l'absence de discussions oiseuses, et par une grande sagesse politique ainsi que par le dévouement tout particulier des membres, même musulmans, de la Commission envers le Prince Georges de Grèce (3).

Le 8 février 1899 se réunit l'Assemblée nationale qui vota, le 4 mars 1899, après discussion, la constitution préparée par la Commission des 16. Le texte voté fut transmis par le prince Georges aux ambassadeurs à Rome qui, le 13 avril, soumirent leurs observations, supprimant notamment l'article 35 qui réservait à l'Assemblée nationale crétoise le droit de choisir le gouverneur de l'île, ce droit appartenant pour le moment aux puissances. La Constitution ainsi modifiée fut votée par l'Assemblée nationale crétoise le 14 avril 1899 et fut publiée dans le *Journal officiel de l'Etat crétois* du 16 avril 1899 (4).

Les Crétois se sont inspirés de la Constitution grecque et ils lui ont emprunté plus d'une disposition ; mais ils ont cherché à éviter certains défauts de notre Constitution et à empêcher certaines pratiques qui déshonorent notre vie publique. C'est ainsi que la Constitution crétoise diffère assez profondément de la nôtre. Tout d'abord, si, au fond, elle lui ressemble, en ce qui concerne la forme de l'Etat, elle s'en distingue très nettement quant à l'organisation des pouvoirs publics, leur répartition, et l'exercice de la souveraineté. La Grèce est une véritable République à gouvernement royal, une *démocratie royale* (5), où

(1) V. *Journal officiel de l'Etat crétois*, n° 1, 25 décembre 1898.

(2) V. *Πρακτικὰ τῆς πρὸς πάρασμενὴν Χεδίον πολιτεύματος δεκαεξαμελοῦς ἐπιτροπῆς* p. 1 (comptes-rendus des séances de la Commission des 16 pour la préparation d'un projet de Constitution).

(3) V. *Πρακτικά*, etc., p. 50.

(4) V. le texte de la Constitution et une note substantielle à la page 124 du 47e fascicule des *Ἑλληνικοὶ κώδικες* (Codes grecs) de notre collègue et ami M. G. Diovouniotis (Athènes 1901). Dans l'*Annuaire de législation étrangère* de 1900, p. 626 et s. se trouve une traduction de la Constitution crétoise. L'art. 35 (p. 634 de l'*Annuaire*) ne se trouve pas dans la Constitution définitive aujourd'hui en vigueur.

(5) Ce terme existait en 1789. V. Aulard, *Histoire politique de la révolution française*, p. 8.

l'organe central, le souverain effectif est le corps électoral et le parlement. La Crète, au contraire est un État où l'exercice des pouvoirs publics est concentré, d'une façon prépondérante, aux mains du Prince ; c'est lui qui est l'organe central de l'Etat, sinon l'organe souverain ; car, au fond, la Crète, elle aussi, est une *République* royale, le peuple et ses représentants pouvant à eux *seuls* changer la répartition des pouvoirs, ainsi que l'on verra tout à l'heure. Cependant le principe de la souveraineté du peuple n'est pas proclamé dans la Constitution crétoise (1). Et quand M. Pologeorges fit observer au sein de la Commission que le projet « est incomplet en ce sens qu'il ne porte pas que tous les pouvoirs émanent du peuple, car la souveraineté lui appartient » (2), le Président de la Commission, l'éminent M. Ifakiauakis répondit que « ce que soutient M. Pologeorges est un principe abstrait qui résultera des différents articles de la Constitution ; s'il n'en résultait pas, il n'aurait, quand même il serait proclamé formellement, aucune valeur pratique » (3). En effet, au fond, la souveraineté populaire est bien la base première de la Constitution. Le Prince Georges de Grèce est bien « par la grâce des puissances et la volonté nationale » chef des Crétois.

Nous ne parlons pas de la suzeraineté du Sultan qui n'est pas mentionnée expressément dans la Constitution. On y trouve une allusion tout indirecte ; et même les termes employés permettraient de croire à l'existence d'un Etat absolument indépendant : « L'Ile de Crête avec les flots voisins forme *un Etat absolulament indépendant*, conformément aux conditions établies par les quatre grandes puissances » (4). Cet article a été formulé ainsi sur le désir du Prince Georges qui ne voulait pas qu'on discutât « sur des vérités déjà reconnues solonnellement ».

La souveraineté du peuple résulte bien des articles de la constitution dans leur ensemble. Au sein de la commission, on l'a dit sans soulever de contradiction, à propos de l'élection du prince (5). Dans le cas où le poste de gouverneur de Crète deviendrait vacant, « cette fonction sera exercée par le conseil du prince *au nom du peuple*, et il convoquera dans le délai de deux mois au plus tard l'Assemblée nationale pour qu'elle décide de l'élection du gouverneur... » (6). C'est le peuple qui entre en scène : « Ce peuple, disait M. Phoumis (7) a déclaré formellement et clairement que, en sa qualité de peuple indépendant, il a le droit incontestable d'élire son magistrat suprême. Ce n'est que pour la première période qu'il a déclaré consentir à ce que son chef fût nommé par les grandes puissances ». Mais la souveraineté du peuple se manifeste d'une façon éclatante dans l'article 100 de la constitution (8) : « Les dispositions de la présente constitution peuvent être révisées cinq ans après sa promulgation, toutes les fois que la Chambre dans une session ordinaire et à la majorité des deux tiers du nombre total de ses membres électifs, demande la révision *par une résolution particulière* (δι' ἰδίας πράξεως) limitant les dispositions à reviser ». Les articles suivants

(1) V. au contraire l'art. 21 de la Constitution grecque dans DARESTE, *les Constitutions modernes*, Paris, 1891, t. II, p. 283.

(2) V. Πρακτικά, p. 13.

(3) V. Πρακτικά, p. 13.

(4) Art. 1er de la Constitution. V. Τὸ Σύνταγμα τῆς κρητικῆς πολιτείας ὡς ἐψηφίσθη ὑπὸ τῆς συνελεύσεως τῶν κρητῶν, Athènes, 1899, p. 3. (La Constitution de l'Etat crétois telle qu'elle a été votée par l'Assemblée des Crétois), et les textes de M. DIOVOUNIOTIS.

(5) V. Πρακτικά, p. 40.

(6) V. Πρακτικά, p. 19.

(7) Art. 35 de la Constitution. Cet article, nous l'avons déjà dit, a été supprimé par les puissances.

(8) Séance de la commission du 29 janvier 1899. V. Πρακτικά, p. 54.

sont encore plus significatifs : « Art. 101 : Cette révision une fois *résolue conformément à l'article précédent*, la Chambre en exercice *est dissoute de plein droit* et l'Assemblée nationale est convoquée . Art. 102. L'Assemblée nationale ne se compose que de membres électifs d'un nombre double de ceux de la Chambre... Art. 103 : L'Assemblée *décide* sur les dispositions à reviser. » Ces articles sur la révision constitutionnelle ont été empruntés à la constitution grecque avec quelques changements de détail, rendant plus facile la révision (2). Ces articles sur la révision font de l'Etat grec et de l'Etat crétois des républiques à gouvernement royal, des démocraties royales. En d'autres termes, quand il s'agit de la manifestation par excellence de la souveraineté, de la révision constitutionnelle, le peuple et ses représentants *seuls* entrent en scène en Crète aussi bien qu'en Grèce. Alors que, pour la législation ordinaire, les décisions de la Chambre, en Grèce aussi bien qu'en Crète, sont soumises à la sanction (veto absolu, comme on dit) du Roi ou du Prince (3), la révision est décidée non pas « par le pouvoir législatif », par une loi, comme en Belgique, mais bien par « un acte » (πράξις) unilatéral de la Chambre; l'assemblée nationale réunie statue non pas « de commun accord avec le roi », comme en Belgique (4), mais bien souverainement; les votes constitutionnels en Grèce (5) pas plus qu'en Crète « ne sont pas sujets à la sanction du Roi », ainsi que disait la constitution française du 3 septembre 1791 en matière de révision. La constitution de 1791 en France, à cause surtout de cette disposition sur la révision, (6) était, dans sa forme, une démocratie royale.

Mais, malgré ce fond commun, il y a une grande différence entre la constitution grecque et la constitution crétoise relativement à l'organisation des pouvoirs publics et au point de gravité des organes de l'Etat. En Grèce, l'organe suprême de l'État, est le parlement comme organe « au second degré » du peuple souverain (7). Le Roi bien que « chef suprême » (« ἀνώτατος ἄρχων » art. 32 de la constitution grecque) du peuple, le n'est pas l'organe suprême de l'État; il n'est que le chef du peuple souverain : il apparaît comme « guide, » comme « Führer des souveränen Volkes », pour employer l'expression dont se sert un professeur allemand M. Bornhak dans son livre sur la *Théorie générale*

(1) Art. 100, après la suppression de l'art. 35.

(2) V. l'art. 107 de la Constitution grecque : « .. La nécessité de la revision est suffisamment constatée *si la Chambre demande* la revision dans deux législatures consécutives, *par une résolution particulière* (δι' ἰδίας πράξεως) prise à la majorité des trois quarts du nombre total de ses membres et limitant les dispositions à reviser. — Cette revision une fois résolue, la Chambre en exercice *est dissoute* et il en est convoqué une nouvelle ..composée d'un nombre de membres double de celui des députés .. qui *statue* sur les points soumis à la revision ». V. ce texte dans Dareste, *les Constitutions modernes*, Paris 1891, t. II, p. 295.

(3) V. art. 36, de la Constitution grecque, et 58 de la Constitution crétoise.

(4) V. Dareste, *Constitutions modernes*, t. I, p. 86.

(5) Comp. notre article sur la revision constitutionnelle en Grèce « Ακροπολις » du 10 janvier 1901. V. la même opinion dans Ch. Borgeaud, *Etablissement et revision des Constitutions en Europe et en Amérique*, Paris, 1893 p 138. Voir notre Κρητικον Συνταγματικὸν Δικαιον (Droit constitutionnel crétois) Athènes, 1902 p. 9 et s. V. cependant N.-J. Saripolos, Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου 2e éd. Athènes, 1875, t. IV, p. 468. (Traité de droit constitutionnel).

(6) V. t. VII (de la révision des décrets constitutionnels) dans Duguit et Monnier, *les Constitutions et les principales lois politiques de la France*, Paris, 1898, p. 33-34. V. aussi G. Jellinek, *Das Recht des modernen staates, I., allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1900. p. 626 : « ce n'était plus une monarchie mais bien une république avec un chef héréditaire », Comp. H. Rehm, *Allgemeine Staatslehre*, Freiburg, 1899, p. 196. V. pour la Norvège, Dareste, *Constitutions modernes*. t. II, p. 125 et Rieker, *Die rechtliche Natur der mod. Volksvetretung*, Leipzig, 1893.

(7) V. G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, p. 500.

de l'État (1). Le roi chez nous n'est pas l'organe *central* de l'État, au sens scientifique du mot (2); il n'est pas le centre de tous les pouvoirs, la présomption de compétence, en cas de doute, n'existe pas en sa faveur ; « le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont *formellement* attribués pour la constitution et les lois particulières rendues conformément à ses prescriptions », dit l'art. 44 de la constitution grecque, ce qui prouve le bien fondé de notre théorie, car la première caractéristique de l'organe suprême de l'État est la présomption de compétence en cas de silence des textes (3).

En Crète, la situation juridique du Prince est différente. L'exercice suprême des pouvoirs de l'Etat appartient bien à lui. C'est bien lui qui est l'organe central de l'Etat (4). M. le président de la commission Spakianakis disait : « Il faut présenter la personne du Prince comme centre de tous les pouvoirs (5) ». Les Crétois n'ont pas voulu faire un Prince qui régnerait et ne gouvernerait pas. On a même proposé de le dire expressément dans la constitution ; M. Phoumis proposait d'insérer dans la constitution ces mots: « le Prince surveille toutes les autorités et en général *il gouverne* et représente l'Etat » (6). Cette concentration des pouvoirs aux mains du Prince s'explique et a été admise facilement pour les raisons suivantes : On voulait un chef fort pour rétablir l'ordre dans le pays après tant de révolutions et de guerres : « Le peuple désire l'ordre et la tranquillité, disait M. Pologeorges (7), et être gouverné par un dictateur ; si limitative de ses droits que soit la constitution le peuple l'acceptera ». On voulait éviter les excès du parlementarisme et de la prédominance populaire, excès dont on a fait la triste expérience en Grèce. Enfin et surtout on a accordé tant de pouvoirs au Prince parce qu'on avait en vue le prince Georges de Grèce en qui on avait, à bon droit, pleine confiance. M. Phoumis disait, à la séance du 6 janvier 1899 de la commission, que ses idées ne seraient jamais « si conservatrices » s'il ne s'agissait pas du prince Georges ; il ajoutait qu'il votait une telle constitution ayant en vue le prince Georges de Grèce (8). M. Venizelos disait, à la même séance : « Les dispositions qui sont votées aujourd'hui sont liées indissolublement avec la personne du chef actuel de l'Etat ; le pays ne serait disposé à accorder à aucun autre tant de pouvoirs ». Et il proposait d'ajouter une disposition suivant laquelle une Assemblée constituante devrait être convoquée aussitôt la vacance de la fonction exercée par le Prince actuel.

Le Prince en Crète est le principal membre du pouvoir législatif. Il a le droit de sanction des lois ou, comme on dit, le veto absolu, droit qu'il peut exercer réellement et efficacement, à la différence du roi de Grèce qui ne l'a guère qu'en théorie (9) à cause du parlementarisme (10). En Crète, au contraire, il n'y a pas

(1) *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1896, p. 62.

(2) V. Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 687 et s. G. Jellinek, *Allg. Staatslehre*, p. 507. Rehm, *Allg. Staatslehre*, p. 176.

(3) V. Gierke, *Genossenschaftstheorie*, p. 691. Comp G. Meyer. *Lehrbuch des Deutschen staatsrechtes*, 5e éd. Leipzig 1899, p. 15-16. V. aussi notre ouvrage, *La Démocratie et l'élection proportionnelle*. Paris, 1899, t. II, p 96.

(4) « Der oberste *Ausüber* der Staatsgewalt ». Rehm, *Allgemeine staatslehre*, p. 178.

(5) Πρακτικά, p. 13.

(6) Πρακτικά, p. 13

(7) Πρακτικά, p. 20.

(8) V. Πρακτικά, p. 18.

(9) V. Πρακτικά, p. 18.

(10) V. art. 36 de la Constitution grecque.

(11) V. sur le gouvernement parlementaire comme entraînant la désuétude du veto du chef du pouvoir exécutif, Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 1re éd., p. 119 et notre article : *La seconde Chambre* dans « Ακροπολις » du 24 février 1901.

de gouvernement parlementaire, de responsabilité politique des ministres devant la Chambre, ce qui permet au chef du pouvoir exécutif de s'opposer par son veto aux résolutions de la majorité de la Chambre des députés. « Aucune loi, dit l'article 58 de la constitution crétoise, n'entre en vigueur... si elle n'est pas sanctionnée par le Prince... Tout projet de loi voté par la Chambre et non sanctionné par le Prince dans le délai de deux mois à partir de la clôture de la session, est considéré comme rejeté » (1).

Il n'y a pas de gouvernement parlementaire en Crète; les conseillers du Prince ne dépendent que de lui; ils ne sont responsables *politiquement* que devant lui. Ils ne peuvent même pas, une fois ministres, rester députés : « Tout député nommé conseiller du Prince, pérd sa qualité de député et son siège à la Chambre est réputé vacant » (2). Les conseillers du Prince, par le contre-seing de ses actes, en assument la responsabilité ; sauf certains cas, pourtant, la nomination des évêques, des membres non électifs de la Chambre, des préfets, etc., prévus par l'article 29 de la constitution, où le contre-seing n'est pas exigé. On s'est écarté, dans une certaine mesure, du principe de la responsabilité ministérielle (3). En principe la responsabilité pénale des ministres peut être mise en œuvre par la Chambre, par voie d'*impeachment* (4). « La Chambre a le droit de mettre en accusation le conseiller du Prince devant un tribunal spécial », (art. 68) composé de 6 magistrats tirés au sort et présidé par le président de la Cour d'appel (art. 83) (2). La mise en accusation du ministre ne peut avoir lieu que dans les cas limitativement déterminés par la constitution dans les articles 69-71. Les peines qui peuvent être infligées au ministre coupable sont déterminées soit par la loi pénale, soit au cas où elle est muette, par la constitution elle-même dans ses articles 75-76. Cette réglementation légale des cas de responsabilité ministérielle et cette détermination légale des peines sont défectueuses; au lieu de rendre la punition plus sûre et l'arbitraire plus difficile, elles aboutissent au résultat opposé. Il y a plusieurs voies en matière gouvernementale et administrative et l'on peut commettre l'acte coupable, violer la loi, négliger d'une façon coupable les intérêts de l'Etat, en évitant l'accomplissement d'un élément du délit et par là même la peine (5). D'ailleurs l'article 73 de la constitution aura certainement pour effet de rendre illusoires et inefficaces toutes les dispositions constitutionnelles sur la responsabilité pénale des ministres ; il est ainsi conçu : « Le conseiller du Prince n'est pas responsable des infractions mentionnées dans les articles précédents si l'infraction a été commise *par suite d'une erreur excusable sur le sens exact de la loi enfreinte* » ! On comprend facilement qu'une disposition comme celle-là enlève en fait presque toute importance à la responsabilité pénale des ministres. En Grèce, les lois de 1876 et 1877 sur la responsabilité ministérielle offrent le même inconvénient, de rendre cette responsabilité illusoire.

(1) Art. 58 de la Constitution crétoise. Comp. l'art. 36, de la Constitution grecque.

(2) Art. 65 de la Constitution. Il ne peut pas se faire réélire député, comme en Angleterre.

(3) V. sur ce point les observations de MM. Spakianakis et Phoumis dans Πρακτικά p. 14 et 16.

(4) La responsabilité *civile* des ministres a lieu d'après les principes et devant les juridictions du *droit commun*. Art. 87 de la Constitution grecque ; L'ἐιδικὸν δικαστήριον en Grèce est présidé par le président de l'Aréopage (Cour de cassation) et se compose de 12 magistrats tirés au sort.

(5) V. l'ouvrage de notre père, Πραγματεία Συνταγματικοῦ δικαίου ,t. III, 123 (2e éd. Athènes, 1894) Traité de droit constitutionnel par le prof. N.-J. Saripolos. corresp. de l'institut de France. V. aussi Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, 1re éd p. 592.

L'art. 73 de la constitution crétoise n'est que la reproduction de l'article 2 de notre loi de 1877 (1).

Le Prince ne saurait accorder la grâce à un ministre condamné conformément aux dispositions ci-dessus exposées qu'avec l'assentiment de la Chambre. Cette disposition de la constitution crétoise (art. 84), qui se trouve déjà dans la constitution grecque (art. 82) doit être approuvée, car sans elle l'irresponsabilité de ses ministres disparaîtrait : plus d'un ministre agirait d'après la volonté du Prince qui, celui-là une fois condamné, le gracierait en exécution du marché intervenu entre eux (2). La garantie introduite par les constitutions crétoise et grecque (3) n'existe pas en France (4).

Le Prince participe aussi indirectement à l'exercice du pouvoir législatif, par la nomination d'une partie des membres de la Chambre des députés qui n'est qu'en partie seulement élective (5). Le corps législatif est unique en Crète. On n'a pas voulu de deux Chambres pour ne pas diviser le peuple, « qui se flatte d'avoir obtenu seul, dans son ensemble, son indépendance qu'il ne doit à aucune classe de citoyens (6) », en catégories et en classes. On n'a pas établi un corps législatif unique pour le rendre plus fort en face du pouvoir exécutif. Cette pensée a pu guider les auteurs de la constitution française de 1791 ou de 1848 (7) mais non pas certes les Crétois. Ceux-ci ont cherché, au contraire, à restreindre autant que possible l'influence et les pouvoirs de la Chambre en général et des députés en particulier : La Chambre n'a qu'une seule session ordinaire durant la période législative, dans l'espace de deux années (art. 46). Le Prince peut convoquer la Chambre en session extraordinaire, mais celle-ci ne peut s'occuper que des questions mentionnées dans le décret de convocation (art. 48). Le budget est biennal (art. 62).

L'art. 47 contient une disposition assez originale qui montre le souci des auteurs de la constitution de restreindre l'influence des députés : « La durée de la session ordinaire de la Chambre est de deux mois ; après la fin de la session *le député perd sa qualité et son titre de député* ». On a voulu empêcher la trop grande influence et l'immixtion journalière des députés dans le gouvernement et l'administration, ainsi que cela se passe en Grèce : « Le pouvoir législatif, disait M. Venizelos (8) à la séance du 8 janvier de la commission, doit exercer le moins d'influence possible sur le pouvoir exécutif. Le député ne doit pas se présenter comme représentant du peuple et exiger du pouvoir exécutif la satisfaction de ses caprices. Le corps législatif exercera toujours une certaine influence, mais cette influence nous devons la limiter le plus possible et de telle façon qu'elle ne dure jamais au delà de la session ». On a voulu, par contre, augmenter l'influence

(1) V. sur ces lois l'étude très documentée mais un peu touffue de M. J. ARAVANTINOS Πραγματεία περὶ εὐθύνης τῶν ἡγεμόνων καὶ τῶν ὑπουργῶν (Traité de la responsabilité des princes et des ministres), notamment p. 195-196.

(2) V. N.-J. SARIPOLOS, *op cit.*, t. I, p. 351.

(3) En Angleterre, la grâce royale ne saurait, depuis l'*Act of settlement* de 1701, arrêter l'*impeachment*. V. DE FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, 1887, t. I. p. 214, BOUTMY ; *Etudes de droit constitutionnel*, Paris, p. 50.

(4) ESMEIN, *Droit constitutionnel* 1re éd., p. 553. La Constitution française de 1848 n'accordait le droit de grâce, dans le cas qui nous occupe, qu'à l'Assemblée nationale (art. 55). La Constitution prussienne du 31 janvier 1850, dans son art. 49, a une disposition analogue : la grâce ne peut être accordée par le Roi au ministre condamné « que sur la *proposition* de la Chambre qui a prononcé la mise en accusation ».

(5) M. Coundouros, V. Πρακτικά, p. 20.

(6) Durant les deux premières années à partir de la publication de la Constitution « tout le pouvoir législatif » était délégué au prince par l'art. 112 de la Constitution.

(7) V. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, 1e éd., p. 72-73.

(8) V. Πρακτικά, p. 22

du prince et contrebalancer celle des élus du peuple en introduisant au sein de la Chambre « un élément conservateur » (1). On considérait ce système comme un palliatif (2).

Le Prince nomme *dix* députés « choisis dans tous les départements proportionnellement à leur population, parmi les citoyens qui se distinguent par leur vertu et par leur expérience » (art. 42). Il résulte de cet article d'abord que le Prince ne saurait faire, vu le nombre limité des députés nommés, des « fournées » et changer à plaisir la majorité, et ensuite qu'il peut choisir librement, peut-on dire, les personnes à nommer ; il n'est pas limité par l'obligation imposée par la constitution de choisir ces membres de la chambre parmi des *catégories* spéciales de citoyens (3). L'art. 42 de la constitution crétoise impose une limitation qui, à vrai dire, n'en est pas une ; des personnes « qui se distinguent par leur vertu et leur expérience », on trouve, Dieu merci, assez facilement.

Nous croyons que la juxtaposition, au sein de la Chambre unique, de ces deux éléments de nature et d'origine si différentes, des députés élus et des députés nommés, est malheureuse et qu'elle doit forcément aboutir à la prédominance marquée des députés élus. La constitution elle-même d'ailleurs semble l'avoir voulue ; les résolutions graves sont prises à la majorité des membres élus *seuls*. Par exemple, d'après l'art. 100, la révision est décidée « à la majorité des deux tiers du nombre des membres *électifs* de la Chambre » (4). L'Assemblée constituante ne contient que des membres électifs. La partie élective de la Chambre peut supprimer la partie nommée; l'art. 106 dit, en effet: « Les dispositions relatives aux membres nommés par le prince peuvent être modifiées ou même supprimées par la majorité des membres électifs seuls, pendant la troisième session ordinaire de la Chambre, à partir de la publication de la présente constitution ». Cet article 106 suffirait, à lui seul, à ôter toute importance aux dix députés nommés.

Les membres électifs de la Chambre sont élus dans les cinq départements de l'île par le suffrage universel et égal. Tout citoyen crétois mâle, âgé de 21 ans accomplis, à le droit de voter en se faisant inscrire sur les listes électorales (5), à l'exception de ceux qui ont été privés, par suite d'une condamnation, de leurs droits politiques, durant cette privation de leurs droits... de ceux qui n'ont pas la libre gestion de leur fortune... des ministres des cultes et des moines... des fonctionnaires publics qui reçoivent un traitement, etc., etc. » (art. 2 de la loi électorale). Une loi plus récente a ajouté à cette liste les lépreux.

Le suffrage est égal en Crète, « One man, one vote » au sein de la commission

(1) V. M. Venizelos dans Πρακτικά, p. 20.

(2) « Si nous n'admettons pas à la Chambre, des députés nommés par le prince, nous devrons établir un Sénat ». M. Pharfourakis, séance de la commission du 8 janvier 1899. V. Πρακτικά, p. 21. Dans l'organisation du corps législatif en Crète on peut voir le noyau d'une seconde Chambre. Comp. la loi constitutionnelle sur les affaires particulières de l'Islande, art. 14 et 15, dans Dareste, *les Constitutions modernes*, t. II. p. 28. V. notre étude, *Le système électoral et les élections législatives en Crète* dans la *Revue du droit public*, n° de mai-juin 1901.

(3) D'autres Constitutions contiennent de telles limitations, v. par exemple l'art. 33 du statut fondamental italien, l'art. 22 de la Constitution espagnole de 1876 et surtout l'art. 72 de la Constitution grecque de 1844.

(4) Comp l'art. 85: « Les décisions de la Chambre, relatives à la mise en accusation des ministres, sont prises *à la majorité de ses membres électifs seuls* ».

(5) V. art. 2 et 12 de la loi (décret-loi) du 22 janvier 1901. Νόμος ἐκλογιός. La Canée, 1901, p. 1 et 4. Pour être éligible à la Chambre il faut « avoir la nationalité crétoise, demeurer en Crète depuis cinq ans au moins, avoir trente ans accomplis et remplir les autres conditions imposées par la loi électorale ». (art. 38 de la Constitution). Comp. les articles 31-35 de la loi électorale.

on avait proposé le vote plural (1)(πολλαπλοῦν ψηφοδέλτιον), comme en Belgique. La commission avait également admis une proposition de M. Venizelos (2) ainsi conçue: « Le vote n'est pas seulement un droit, il est aussi un devoir pour le citoyen ; la loi électorale sanctionnera cette obligation par une peine. » Le prince Georges dans son message à la commission combattit le vote obligatoire. En ce qui concerne le vote plural le Prince « sans exclure complètement le principe du vote plural, ne peut, à l'heure actuelle, l'admettre que pour les personnes seules qui auraient 40 ans et trois enfants au moins » (3). L'art. 46 du projet de la commission avait admis les propositions du Prince. Mais en revanche, la constitution votée dans son article 41, n'établit que le suffrage *universel, direct* (4) et *égal*. Le système électoral en vigueur est le bulletin avec vote unique (ἑνιαῖον τῆς ψήφου) sans transfert dans des circonscriptions (départements) élisant plusieurs députés (5). Grâce à ce système rudimentaire et un peu arbitraire sont représentées les minorités électorales (6). Le système électoral fut inscrit dans la constitution (art. 41) sur la demande du prince lui-même. L'art. 143 ajoute cependant que les dispositions sur le vote unique peuvent être changées « après la période de cinq années à partir de la publication de la constitution, par une simple loi ». En attendant, ce système électoral vient d'être appliqué avec grand succès lors des élections législatives, les premières depuis la publication de la constitution du 15 avril dernier. Il y avait 78.000 électeurs inscrits. Les abstentions furent très peu nombreuses ; un ordre exemplaire fut observé durant la période électorale et les élections (7). Autant de bons effets du système introduisant la représentation des minorités.

Au sein de la commission MM. Pologeorges et Phoumis avaient présenté un projet d'organisation d'un corps nommé *Conseil d'Etat* (Συμβούλιον τῆς πολιτείας) mais qui, en réalité serait un peu plus que le Conseil d'Etat en France ; il correspondrait au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes et au tribunal des conflits à la fois (8). Ce Conseil d'Etat préparerait et examinerait notamment, tous les projets et toutes les propositions de lois ; d'après l'art. 6 du projet les amendements devaient être renvoyés au Conseil d'Etat sur la demande de la Chambre. La création de cette institution aurait pour résultat, croyons-nous, de diminuer l'anarchie législative, ainsi que les mauvais effets de la trop libre initiative parlementaire; elle jouerait le rôle que M. Moreau voudrait, dans un article récent, assigner au

(1) V. Πρακτικά, p. 22.

(2) V. propositions Phoumis et Venizelos, Πρακτικά, p. 19 et 22, v. les détails, dans notre étude déjà citée, *Le système électoral et les élections législatives en Crète* dans la *Revue du droit public*, n° de mai-juin 1901.

(3) V. Πρακτικά, p. 40 et notre étude ci-dessus citée.

(4) Le vote à deux degrés avait été proposé par M. Hatzidakis, Πρακτικά, p 22.

(5) Ce système avait été proposé, sans succès d'ailleurs, en Grèce, par le ministère Coumoundouros en 1871. V. Σχέδιον νόμου περὶ μεταρρυθμίσεως τοῦ περὶ ἐκλογῆς βουλευτῶν νόμου (projet de la loi sur la réforme de la loi sur l'élection des députés) Athènes, 1872, p. 23. En Crète ce système existe aussi en matière d'élections municipales ; v. l'art. 153 du décret-loi du 22 janvier 1901.

(6) V. notre ouvrage. *La démocratie et l'élection proportionnelle*, Paris, 1899, t. II, p. 296, nos études *En Crète* dans la *Repr. prop.*, Revue mensuelle de Bruxelles, septembre-octobre 1899, *le Système électoral etc. en Crète*, *Revue du droit public*, mai-juin 1901 et enfin nos articles dans l'Ἀκρόπολις du 27 mars 1901 et Καιροὶ du 26 octobre 1901 Sur le vote unique avec *transfert*, introduit récemment en Belgique, v. les auteurs cités dans notre étude, *le Système électoral* etc., ci-dessus citée. Comp. G. Meyer, *Das parlamentarische Wahlrecht*, Berlin 1901. p. 637 et s.

(7) V. les journaux crétois Πατρίς, du 21 avril 1901 et Ἀλήθεια (vérité) du 21 avril 1901

(8) V. cette proposition de M. Pologeorges et Phoumis dans Πρακτικά, p. 36.

Conseil d'Etat en France (1). Malheureusement M. Venizelos combattit ce projet et la commission le repoussa par 9 voix contre 6, à la séance du 18 janvier 1899 (2). Nous craignons fort que l'absence d'un Conseil d'Etat ne se fasse sentir en Crète ainsi que cela a lieu chez nous ; l'incohérence législative en Grèce est due, en grande partie à l'abolition du Conseil d'Etat qui, inscrit dans la constitution de 1864 fut aboli, une année après, par une simple loi ainsi que le permettait l'article 108 de la constitution (3).

La constitution a tracé les grandes lignes de l'organisation judiciaire du pays. Elle a voulu assurer l'indépendance des juges sur ce point mieux même que ne l'a fait la constitution grecque; chez nous, en effet, les juges sont inamovibles en ce sens que leur fonction leur est conférée à vie, mais ils peuvent être déplacés arbitrairement pour le pouvoir exécutif. Il en est autrement en Crète ; l'art. 89 de la constitution prévoit l'établissement d'un *conseil de justice* (Συμβούλιον τῆ δικαιοσύνης), composé de magistrats de la Cour suprême, devant faire des propositions, donner des avis, etc., en matière de nomination, avancement, déplacement, etc., des magistrats de l'ordre judiciaire.

En Grèce les tribunaux méritent dans une large mesure le titre de gardiens de la constitution » qu'on attribue à la Cour suprême des Etats-Unis et pour le même motif; ils peuvent juger de la constitutionnalité des lois, c'est-à-dire ne pas appliquer dans une affaire déterminée une loi qu'ils jugent contraire à la constitution, aux libertés individuelles, par exemple garanties par la constitution (4). La constitution crétoise semble avoir voulu laisser la solution du problème à la jurisprudence. En tout cas elle ne s'oppose nullement à l'adoption de la jurisprudence grecque. Au sein de la commission, en effet, M. Phoumis avait proposé, à la séance du 14 janvier 1899, un article ainsi conçu: « La Chambre seule a le droit de chercher si une loi est constitutionnelle » (5). M. Phoumis ajoutait que si sa proposition était votée, « la question tant débattue serait résolue et le juge serait obligé d'appliquer toute loi qui présenterait les éléments extérieurs d'une loi, sans avoir le droit d'examiner si elle est, au fond, constitutionnelle ou non ». M. Phranzeskakis parla en faveur du rejet de cette proposition au nom du principe suivant lequel « une loi constitutionnelle est supérieure à une loi ordinaire et doit l'emporter en cas de conflit, la loi ordinaire n'étant pas appliquée par le juge » (6). M. Veniglos soutint la même opinion (7). M. Hatzidakis proposa au lieu et place de la proposition Phoumis: « L'interprétation authentique des lois appartient au pouvoir législatif » (8).

La commission repoussa la proposition Phoumis et admit celle de M. Hatzidakis qui devint l'art, 59 de la constitution. Cet article n'exclut que les règlements avec force obligatoire comme ceux des anciens parlements de France, mais nullement le jugement individuel et spécial sur la non application de la loi inconstitution-

(1) V. F. Moreau, L'initiative parlementaire, *Revue du droit public*, mars-avril 1901.

(2) V. Πρακτικὰ p. 38 39.

(3) V. Dareste, *Les Constitutions modernes*, 2e éd., t. II, p. 279-292-295. V. N.-J. Saripolos, Πραγματεία τοῦ Συνταγματικοῦ Δικαίου, Athènes, 1875, t. III, p. 227 et s. G. Anguelopoulos, Σύστημα Διοικητικοῦ δίκαιον. Athènes, 1886 (système de droit administratif) t. I, p. 176 et s.

(4) L'aréopage (Cour de cassation) et les auteurs sont d'accord sur ce point. V. N.-J. Saripolos, *op. cit.* t. I, p. 159, t. III, p. 154. Comp. les ouvrages de MM. Anguelopoulos, Krassas, Œcoyouridès, Phlogaitis, etc.

(5) V. Πρακτικὰ, p. 32.

(6) V. Πρακτικὰ, p. 32.

(7) V. Πρακτικὰ, *ibid.*

(8) V. Πρακτικὰ, *ibid.*

nelle dans une affaire déterminée L'importance de la solution que nous adoptons est immense; elle donne un sens pratique aux articles 7-27 de la constitution qui traitent des droits et libertés individuels des Crétois.

L'administration départementale est réglée dans ses grandes lignes par le chapitre VII de la constitution (« de l'administration » περὶ διοικήσεως). L'art. 95 est ainsi conçu: « Chaque département forme une personne morale. Dans chaque département sera organisé un conseil départemental pour délibérer et décider sur les besoins locaux... ». En Grèce, également une loi du 6 juillet 1899 « sur les départements et leur administration » organisa la personnalité juridique et les conseils généraux des départements, mais, jusqu'à ce jour, elle n'a pas encore été mise en vigueur (1). On n'a appliqué que la loi de la même date sur la division administrative.

En général, la législation crétoise est en train de se former; on a voté plusieurs lois organiques. Il est question de rédiger un Code civil pour l'île, sur la base du code civil allemand, ainsi que le propose un haut fonctionnaire de grand mérite M. E. Liacopoulos dont le *Rapport sur l'introduction d'un Code civil* en Crète (2) mérite d'attirer l'attention de tous les pays.

Porter un jugement définitif sur la constitution et les lois organiques crétoises serait encore prématuré. On ne peut pourtant qu'admirer, à ce point de vue comme à tant d'autres, le pays de Minos,

NICOLAS SARIPOLOS,
Professeur agrégé de droit constitutionnel à la Faculté de droit
de l'Université d'Athènes, lauréat et docteur en droit
de l'Université de Paris.

(1) V. notre chronique politique dans la *Revue du droit public*, mars-avril 1900 (n° 6: les réformes administratives).

(2) Ἔκθεσις περὶ τοῦ εἰσακτέου ἐν Κρήτῃ ἀστικοῦ κωδικος. Dans cette brochure on trouve de larges extraits du discours de rectorat de M. le professeur Krassas à l'Université d'Athènes sur la codification en Grèce, dont la haute autorité invoque M. Liacopoulos.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(DÉCEMBRE 1902-JANVIER 1903)

RELATIONS INTERNATIONALES

Allocution du *nonce* aux réceptions officielles du 1er janvier. Réponse du *Président de la République* (*J. O.*, 2 et 3 janvier 1903, p. 25).

Equateur. — Décret du 27 janvier 1903 portant promulgation de la *convention de commerce et de navigation* signée à Quito, le 30 mai 1898, entre la France et l' — (*J. O.*, 28 janvier 1903, p. 505).

Sauf pour le cabotage dont le régime demeure soumis aux lois respectives des deux pays, les deux Etats se garantissent le *traitement de la nation la plus favorisée* en ce qui touche l'établissement des nationaux ainsi qu'en matière de commerce et de navigation (importation, exportation, traversée, droits de douanes, opérations commerciales, exercice du commerce ou des industries, payement des taxes qui s'y rapportent).

Paraguay. — Lettre par laquelle M. Juan Antonio Escurra notifie au Président de la République sa prise de possession de la présidence de la République du — (*J. O.*, 22 janvier 1903, p. 393).

Union monétaire. — Loi du 13 décembre 1902 portant approbation de la *convention monétaire* additionnelle conclue à Paris, le 15 novembre 1902, entre la France, la Belgique, la Grèce, l'Italie et la Suisse (*J. O.*, 16 décembre 1902, p. 8257). — Décret du 17 janvier 1903 portant promulgation de la dite convention (*J. O.*, 20 janvier 1903, p. 50).

Le gouvernement Suisse est autorisé à faire procéder à une frappe exceptionnelle de pièces divisionnaires d'argent s'élevant au maximum à 12 millions de francs.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Arrêté du ministre du commerce, du 31 décembre 1902, relatif aux demandes, descriptions et dessins, à la délivrance et à l'impression des *brevets d'invention* (*J. O.*, 8 janvier 1903, p. 98).

Décret du 7 janvier 1903 portant modification au décret du 13 juin 1895 sur le service de l'*inspection du travail* (*J. O.*, 14 janvier 1903, p. 196).

La modification porte sur la composition de la commission de classement.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Décret du 31 décembre 1903 (rapport du ministre des colonies) édictant certaines pénalités dans le cas de fabrication et de *falsification de pièces d'identité des transportés, relégués et libérés* (*J. O.*, 10 janvier 1903, p. 130).

Décret du 13 janvier 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant l'art. 4 du décret du 30 août 1898 sur l'emploi de la *main d'œuvre pénale* (*J. O.*, 18 janvier 1903, p. 321).

Dans des circonstances exceptionnelles et notamment en cas de calamités publiques, la main-d'œuvre pénale pourra être mise gratuitement à la disposition des colonies pénitentiaires par décret rendu en conseil d'Etat et après avis conforme du ministre des finances.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Rapport du Ministre de l'agriculture sur les résultats du fonctionnement des caisses régionales de *Crédit agricole mutuel* pendant l'année 1901 (*J. O.*, 2 décembre 1902, p. 7850).

Chiffre total des revenus avancés aux caisses régionales au 31 décembre 1901 : 2.611.210 fr. — Les Sociétés régionales en possession d'avances de l'Etat étaient à la même date au nombre de 22, groupant autour d'elles 309 caisses locales représentant 7.998 membres. Chiffre des affaires effectuées en 1901 par les 14 caisses qui ont fonctionné : 18.909.874 fr. 68. Principale opération : réescompte des effets souscrits par les membres des Sociétés locales et endossés par ces sociétés.

Décret du 2 décembre 1902 portant modification au décret du 22 juin 1882, pour l'application de la loi sur la *police sanitaire des animaux* (*J. O.*, 21 décembre 1902, p. 8349).

Loi du 13 décembre 1902 concernant les mesures à prendre contre les incendies des *forêts* (*J. O.*, 17 décembre 1902, p. 8273).

L'exécution et l'entretien de travaux de défense contre les incendies dans les forêts, landes boisées et landes nues, peut être désormais l'objet d'une association syndicale entre propriétaires intéressés.

Circulaire du ministre de l'agriculture, en date du 19 décembre 1902, relative au fonctionnement des commissions communales de *Statistique agricole* et à l'établissement du registre des cultures (*J. O.*, 28 décembre 1902, p. 8476).

La circulaire est adressée aux professeurs départementaux d'agriculture.

Décrets des 27 et 28 janvier 1903 (rapport du ministre de l'Agriculture) sur la réorganisation de l'*hydraulique agricole* (*J. O.*, 30 janvier 1903, p. 547).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Rapport du ministre des colonies du 19 décembre 1902 indiquant les règles de concession de l'*indemnité pour frais de services* (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 6374).

Décret du 22 décembre 1902 modifiant l'article 155 du décret du 20 novembre 1882 relatif au *régime financier des colonies* (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8534).

Règles sur la nomination des trésoriers-payeurs généraux et des trésoriers particuliers.

Décret du 29 décembre 1902 relatif aux échanges de *colis postaux* aux diverses colonies (*J. O.*, 10 décembre 1902, p. 8534).

Réunion, côte française des Somalis, Mayotte, Tahiti.

Décret du 8 janvier 1903 (rapport du ministre des colonies) réglementant la transmission des *actes judiciaires* en matière civile : 1° pour la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion ; 2° pour les autres colonies et les protectorats, la Tunisie excepté (*J. O.*, 15 janvier 1903, p. 235).

Afrique occidentale française. — Décret du 27 janvier 1903 (rapport du ministre des colonies) portant approbation des budgets de l' — pour l'année 1903 (*J. O.*, 29 janvier 1903, p. 528).

Algérie. — Décret du 15 décembre 1902, relatif au *domicile de secours* en — (*J. O.*, 19 décembre 1902, p. 8306).

Les modes d'acquisition du domicile de secours sont la résidence d'un an, la filiation, le mariage. Il se perd par l'absence ininterrompue d'un an ou l'acquisition d'un autre domicile de secours.

Loi du 22 décembre 1902 autorisant la perception des droits, produits et revenus applicables au *budget spécial* de l' — pour l'exercice 1903 (*J. O.*, 23 décembre 1902, p. 8377).

Décret du 23 décembre 1902 réglant le *budget spécial de l'* — pour l'exercice 1903 (*J. O.*, 24 décembre 1902, p. 8410).

Dépenses : 65 405.517 fr. — Recettes : 67.108.649 fr.

Loi du 24 décembre 1902 portant organisation des *territoires du sud de* l' — et instituant un budget autonome et spécial pour ces régions (*J. O.*, 26-27 décembre 1902, p. 8457).

Le groupement spécial dénommé « territoires du Sud » a une administration et un budget distincts de ceux de l'Algérie. Les « territoires du sud » sont dotés de la personnalité civile. Le gouverneur général de l'Algérie les représente dans les actes de la vie civile. Il ne peut contracter d'emprunts ni concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics sans y être autorisé par une loi.

Décret du 26 décembre 1902 relatif à l'*octroi municipal de mer* en — (*J. O.*, 26-27 décembre 1902, p. 8458).

Décret du 27 décembre 1902 relatif aux échanges d'*immeubles ruraux* en — (*J. O.*, 30 décembre 1902, p. 8505).

Décret du 30 décembre 1902 relatif aux règles de perception de la contribution des *patentes* en — (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8533).

Loi du 30 décembre 1902 relative à l'organisation des cours d'assises et du jury criminel en — (*J. O.*, 1er janvier 1903, p. 1).

Il y a en Algérie deux juridictions criminelles : 1° les *cours d'assises*, 2° les *cours criminelles*. Ces dernières sont composées de 3 magistrats de carrière et de quatre assureurs-jurés, deux citoyens français et deux indigènes musulmans, et sont compétentes pour juger les infractions exclusivement imputables aux indigènes musulmans non naturalisés ou aux étrangers musulmans dans l'étendue du territoire civil.

Décret du 31 décembre 1902 portant règlement d'administration publique relatif aux indemnités de résidence dues au *personnel enseignant* des écoles primaires publiques de l' — (*J. O.*, 21 janvier 1903, p. 369).

Dahomey. — Décret du 11 décembre 1902 (rapport du ministre des colonies) portant création d'une succursale de la *banque de l'Afrique occidentale* au — (*J. O.*, 16 décembre 1902, p. 8261).

Guadeloupe. — Décret du 19 décembre 1902 (rapport du ministre des colonies) portant promulgation à la — du décret du 2 octobre 1888, relatif aux *étrangers* résidant en France et de la loi du 8 avril 1893, relative au séjour des étrangers en France et à la protection du travail national (*J. O.*, 26-27 décembre 1902, p. 8462).

Le rapport signale l'immigration sans cesse grandissante des sujets britanniques des îles voisines.

Guadeloupe-Réunion. — Arrêté du ministre des colonies, en date du 22 décembre 1902, portant règlement du service des membres du *personnel enseignant des Lycées* de la — et de la (*J. O.*, 24 décembre 1902, p. 8424).

Guinée française. — Décret du 19 janvier 1903 (rapport du ministre des colonies) fixant le traitement et la parité d'office des commis-greffiers des tribunaux de la —, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey (*J. O.*, 23 janvier 1903, p. 408).

Guyane. — Décret du 1er décembre 1902 (rapport du Ministre des colonies) réglementant la *prestation de serment* des magistrats, officiers ministériels, fonctionnaires et agents de la — française (*J. O.*, 6 décembre 1902, p. 7924).

Autorisation de prêter serment par écrit lorsqu'on réside hors du siège de la juridiction devant laquelle on doit être assermenté.

Inde. — Décret du 25 décembre 1902 (rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 13 février 1902 relatif à la composition des jurys d'examen et la délivrance des brevets de capacité pour le *baccalauréat* dans les établissements français de l' — (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8574).

Madagascar. — Décret du 13 décembre 1902, précédé d'un rapport du ministre des colonies, réglementant la vente des *boissons alcooliques ou spiritueuses* dans la colonie de — et dépendances (*J. O.*, 18 décembre 1902, p. 8295). — Erratum (*J. O.*, 23 decembre, p. 8385).

Le décret soumet l'ouverture des débits de boissons au régime de l'autorisation. Il établit aussi d'assez nombreuses incapacités et des licences élevées.

Decret du 11 janvier 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le tableau, annexé au décret du 22 février 1900, relatif aux *taxes de consommation* à percevoir à — et dépendances (*J. O.*, 18 janvier 1903, p. 320).

Océanie. — Décret du 1er décembre 1902 portant réorganisation de l'assesso-

rat dans l'administration de la *justice* des établissements français de l' — (*J. O.*, 6 décembre 1902, p. 7923).

L'organisation de l'assessorat est régi par des dispositions analogues à celles qui sont en vigueur dans les établissements français de l'Inde. C'est une commission qui établit la liste annuelle des assesseurs.

Sénégal. — Décret du 31 décembre 1902 (rapport des ministres des colonies et de la justice) ayant pour objet de suppléer dans certaines localités du — au défaut d'*huissiers* (*J. O.*, 10 janvier 1903, p. 130).

Le remplacement se fait conformément à l'arrêté du 4 avril 1875 (commis-greffier, commissaire de police, fonctionnaire ou employé civil ou militaire commis par le maire de la commune).

Tonkin. Annam. Laos. — Décret du 1er décembre 1902 (rapport du ministre des colonies), concernant l'*organisation de la justice* au — en — et au — (*J. O.*, 7 décembre 1902, p. 7937).

Dispositions diverses sur la compétence, la procédure, les ressorts. Les débats devant la cour d'appel de l'Indo-Chine en matière civile, commerciale et correctionnelle, lorsqu'il s'agit de jugement, des tribunaux des provinces du Laos, peuvent avoir lieu et l'arrêt être rendu hors la présence des parties.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 15 janvier 1903 autorisant la création de six établissements des *petites sœurs des pauvres* (*J. O.*, 18 janvier 1903, p 317).

Le ministre de l'intérieur a le droit de faire visiter par ses délégués les asiles de vieillards situés dans ces établissements et de se faire rendre compte de leur fonctionnement.

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Rapport adressé au Ministre des finances le 12 décembre 1902 par M. le directeur du mouvement général des fonds au sujet des frais de publicité payés à l'occasion de la *conversion des rentes* 3 1/2 p. 100 (*J. O.*, 14 décembre 1902, p. 8229).

Loi du 27 janvier 1903, portant approbation de la convention signée à Bruxelles, le 5 mars 1902, et relative au régime des *sucres* ainsi que du protocole de clôture annexé à cette convention (*J. O.*, 29 janvier 1903, p. 526).

Loi du 28 janvier 1903, relative au régime des *sucres* (*J. O*, 29 janvier 1903, p. 525).

La loi n'est applicable qu'à partir du 1er septembre 1903. Le droit est de 25 fr. par 100 k. de sucre raffiné, de 26 fr. 75 pour les sucres candis. Le droit de raffinage est ramené à 2 fr. La loi ne permet le sucrage des vendanges que sous certaines conditions (10 k. par 3 hectolitres en 1re cuvée, 10 k. par nombre de la famille et domestique attaché à la personne pour vin de sucre destiné à la consommation familiale).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 2 décembre 1902 (rapport du ministre de la marine), modifiant le décret du 30 avril 1897 portant réorganisation du corps des *équipages de la flotte* (*J. O.*, 7 décembre 1902, p. 7936).

Modification des articles 340, 341 et 344 relatifs à l'envoi à la compagnie de discipline coloniale et à la convocation et à la manière de procéder des conseils de discipline.

Circulaire relative à l'organisation de l'*infanterie et de l'artillerie coloniale* (*J. O.*, 9 décembre 1902, p. 7971).

Circulaire du ministre de la marine du 8 décembre 1902 modifiant le libellé de l'adresse des *télégrammes officiels* (*J. O.*, 9 décembre 1902, p. 7072).

Loi du 9 décembre 1902 relative à la comptabilité du matériel classé à la réserve de guerre (*J. O.*, 11 décembre 1902, p. 8051).

Le ministre de la guerre doit communiquer annuellement aux chambres des états destinés à faire connaître l'avoir réel de la réserve de guerre.

Loi du 9 décembre 1902 portant règlement définitif du *budget* de l'exercice 1896 (*J. O.*, 14 décembre 1902, p. 8113).

Loi du 13 décembre 1902 réorganisant le corps des *vétérinaires militaires* (*J. O.*, 17 décembre 1902, p. 8273).

Circulaire du ministre de la marine, du 24 décembre 1902, portant suppression des compagnies en tant qu'unités administratives à bord des *bâtiment de l'Etat* et dans les services à terre autres que les dépôts des équipages de la flotte (*J. O.*, 30 décembre 1902, p. 8510).

Décret du 27 décembre 1902 (rapport du ministre de la marine) rapportant les décrets des 1er et 23 avril 1902 relatifs à l'organisation des *forces navales* des mers d'Orient et de l'Atlantique (*J. O.*, 30 décembre 1902, p. 8509).

Arrêté du ministre de la marine du 29 décembre 1902 modifiant l'article 6 de l'arrêté du 24 juin 1886 relatif au concours pour l'emploi de professeurs dans les *écoles de médecine navale* (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8570).

Circulaire du ministre de la marine, du 7 janvier 1903, relative à l'application de la *journée de huit heures* dans les ateliers de la marine (*J. O.*, 8 janvier 1903, p. 100).

Circulaire du ministre de la marine, du 8 janvier 1903, relative aux attributions des administrateurs de l'*inscription maritime* (*J. O.*, 9 janvier 1903, p. 115).

Circulaire du ministre de la marine, du 14 janvier 1903, relative à l'alimentation des *équipages de la flotte* ((*J. O.*, 16 janvier 1903, p. 281).

Décret du 19 janvier 1903 (rapport du ministre de la marine) portant suppression du détail des *approvisionnements dans les ports militaires* (*J. O.*, 24 janvier 1903, p. 425).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 15 décembre 1903 (circulaire du ministre de l'instruction publique) fixant les conditions d'âge et les droits à percevoir, à partir du 1er janvier 1903, des aspirants aux divers *baccalauréats* (*J. O*, 19 décembre 1902, p. 8306).

L'âge est 16 ans révolus. Des dispenses sont possibles.

Décret du 31 décembre 1902, portant règlement d'administration publique, relatif aux indemnités de résidence dues au personnel enseignant des *Ecoles primaires* publiques (*J. O.*, 26 janvier 1903, p. 453).

Arrêté du ministre des colonies, du 8 janvier 1903, modifiant les conditions du concours d'admission à l'*Ecole coloniale* (*J. O.*, 8 janvier 1903, p. 100).

Décret du 23 janvier 1903, relatif à l'organisation des *écoles régionales d'architecture* et ARRÊTÉ du 26 janvier portant règlement de ces Ecoles (*J. O.*, 31 janvier 1903, p. 571-572).

Décret du 23 janvier 1903 (rapport du ministre de l'instruction publique et des beaux-arts) substituant au conseil supérieur d'enseignement de l'école des beaux-arts un *Conseit de l'enseignement des beaux-arts* et organisant ledit conseil (*J. O.*, 31 janvier 1903, p. 570.

CULTES

Décret du 1er décembre 1902 déclarant d'*abus* un écrit portant la signature collective de 74 archevêques et évêques (*J. O.*, 3 décembre 1902, p. 7861).

L'écrit avait pour titre : « Pétition à MM. les sénateurs et MM. les députés en faveur de la demande d'autorisation faite pour les congrégations ». Il a été déclaré qu'il y avait *abus* par suite de la violation des art. 4 et 9 de la loi du 18 germinal an X.

Loi du 4 décembre 1902 tendant à réprimer le fait d'ouverture ou de tenue sans autorisation d'un établissement congréganiste (*J. O.*, 5 décembre 1902, p. 7901).

Complète l'art. 16 de la loi du 1er juillet 1901 en édictant des peines (celles de l'article 8 § 2) contre ceux qui sans l'autorisation de l'art. 13 § 2 auront ouvert ou dirigé un établissement congréganiste, — ceux ayant continué à faire partie d'un établissement dont la fermeture aura été ordonnée, ceux ayant favorisé l'organisation ou le fonctionnement d'un pareil établissement, en consentant l'usage d'un local.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 8 décembre 1902 (rapport du ministre de la marine) réduisant d'un tiers les cotisations à verser par les *inscrits maritimes* à la caisse de prévoyance des marins français (*J. O.*, 11 décembre 1902, p. 8052).

Décret du 17 décembre 1902 fixant le taux de l'intérêt à servir aux déposants à la *caisse nationale des retraites pour la vieillesse* pendant l'année 1903 (*J. O.*, 19 décembre 1902, p. 8306).

Le taux est fixé à 3 fr. 50 p. 100.

Rapport du Président de la République sur la situation de la *caisse nationale d'épargne* pendant l'année 1903 (*J. O.*, 23 décembre 1902, p. 8385).

Les résultats de 1901 comparés à ceux de 1900 ressortent presque tous en augmentation sensible. Les livrets se sont accrus de 239.940. Les opérations de toute nature dépassent de 275.017 les chiffres de l'année 1900. Le chiffre des dépôts reçus a été de 22 millions environ plus élevé qu'en 1900, et la différence entre les dépôts et les retraits s'est soldée par un excédent de dépôts de 44.507.315 fr. 07.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 13 décembre 1902 (rapport du ministre du commerce), ajournant l'application de certaines dispositions du décret du 7 mai 1901 relatif au *service téléphonique* (*J. O.*, 14 décembre 1902, p. 8222).

Décret du 25 décembre 1902 portant promulgation de la convention concernant l'échange des *colis postaux* avec ou sans déclaration de valeur entre la France et Gibraltar, signé à Paris le 22 octobre 1902 (*J. O.*, 29 décembre, p. 8489).

Décret du 29 décembre 1902 relatif aux *colis postaux* à destination de certaines possessions portugaises (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8536).

Açores, Madère, Saint-Thomas, Principe et Angola.

Décret du 29 décembre 1902 abaissant la taxe applicable aux avis de réception des *colis postaux* (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8536).

Loi du 3 janvier 1903 concernant la réorganisation des *services maritimes postaux* entre le continent et la Corse (*J. O.*, 17 janvier 1903, p. 305).

Australie. — Notification par le gouvernement austro-hongrois au gouvernement de la République de l'accession du gouvernement britannique à la *convention internationale télégraphique* pour le Commonwealth d' — (*J. O.*, 3 décembre 1902, p. 7861).

Cuba. — Décret du 27 décembre 1902 relatif aux *relations postales avec* — (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8536).

Japon. — Décret du 29 décembre 1902 relatif aux relations postales avec le — (*J. O.*, 31 décembre 1902, p. 8535).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcé le 5 décembre 1902 à la séance publique annuelle de l'*Académie des sciences morales et politiques* par M. Albert Sorel, président (*J. O.*, 8 décembre 1903, p. 7963), par M. Georges Picot, sécretaire perpétuel de l'Académie (*J.O.*, 9 décembre 1902, p. 8020); par M. Bergson (*J.O.*, 10 décembre, p. 8040).

Discours prononcé par le premier président Renaud à l'audience solennelle de la *Cour des Comptes* le 31 décembre 1902 (*J. O.*, 6 janvier 1903, p. 66).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

DÉCEMBRE - JANVIER

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Algérie. — Projet de loi portant organisation des territoires du Sud de l' — et instituant un budget autonome et spécial pour ces régions. Première délibération, adoption. Séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 1288).

Armée. — Proposition de loi de M. Rolland tendant à modifier la loi du 15 juillet 1889, sur le recrutement de l' — Première délibération. Séances des 22, 29, 30 janvier 1903 (*J. O.*, 23, 30, 31 janvier, pp. 50, 103, 119).

Conseils consultatifs du travail. — Proposition de loi de M. Bérenger relative à l'institution de — Deuxième délibération, adoption (Séance du 5 décembre 1902 (*J. O.*, 6 décembre, p. 1261).

Garantie. — Projet de loi concernant la réforme de la législation sur la — Première délibération. Séance du 6 décembre 1902 (J. *O.* p., 1293).

Interdiction. — Proposition de loi tendant à modifier l'article 496 du Code civil. Première délibération, proposition de passer à la discussion des articles, rejet. Séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 1292).

Salaires des ouvriers. — Proposition de loi sur le paiement des — Première délibération, ajournement de la discussion. Séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 1298).

Services maritimes postaux entre le continent et la Corse. — Projet de loi adopté par la Chambre des députés, concernant la réorganisation des — Première délibération. Adoption. Séances du 4 décembre 1902 (*J. O.*, 5 décembre, p. 1243).

Sucres. — Projet de loi portant approbation de la convention signée à Bruxelles le 5 mars 1902 et relative au régime des — Séance du 24 janvier 1903 (*J. O.*, 25 janvier, p. 84).

Sucres. — Projet de loi relatif au régime des sucres. Première délibération. Séances des 23, 24 janvier 1903 (*J. O.*, 24, 25 janvier, pp. 61, 73).

Vétérinaires militaires. — Proposition de loi ayant pour objet la réorganisation du corps des — Adoption. Séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 1293).

Questions et interpellations

La Martinique. — Interpellation de M. Knight sur certains actes de M. le gouverneur de — Séance du 5 décembre 1902, *J. O.*, 6 décembre, p. 1262.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Amnistie. — Propositions de loi : 1° de M. Paul Constans ; 2° de M. Lasies relatives à l' — Adoption. Séance du 5 décembre 1902 (*J. O.*, 6 décembre, p. 2949).

Armée. — Projet de loi tendant à modifier les articles 4, 5, 48, 59 et 67 de la loi du 15 janvier 1889 sur le recrutement de l' — Urgence déclarée. Adoption. Séance du 5 décembre 1902 (*J. O.*, 6 decembre, p.).

Budget de 1903. — Projet de loi portant fixation du — Régime des sucres. Séances des 4, 5 décembre 1902 (*J. O.*, 5, 6 décembre, pp. 2898, 2929).

Budget de l'Intérieur. Séance du 21 janvier (*J. O.*, 22 janvier, p. 114).

Budget des finances. Séance du 22 janvier (*J. O.*, 23 janvier, p. 139).

Budget des colonies. Séance du 22 janvier (*J. O.*, 23 janvier, p. 156).

Budget de l'agriculture. Séances des 22, 26 janvier (*J. O.*, 23, 27 janvier, pp. 163, 212).

Budget des cultes. Séance du 26 janvier (*J. O*, 27 janvier, p. 225).

Budget du commerce, de l'industrie. Séance du 27 janvier (*J. O.*, 28 janvier, p. 240).

Budget des Travaux publics. Séances des 27, 28 janvier (*J. O.*, 28, 29 janvier, pp. 251, 266).

Budget des affaires étrangères. Séance du 29 janvier (J. *O.*, 30 janvier, p. 295).

Budget des postes et télégraphes. Séance du 30 janvier (*J. O.*, 31 janvier, p. 323).

Crédits provisoires applicables aux mois de janvier et février 1903. — Séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 2962).

Exposition internationale. — Projet de loi relatif à la participation des services de l'instruction publique et des beaux-arts à l' — de Saint-Louis (Etats-Unis d'Amérique). Urgence déclarée, adoption. Séance du 2 décembre 1902 (*J. O.*, 3 décembre, p. 2834).

Fonctionnaires et magistrats coloniaux. — Proposition de loi de MM. Le Hérissé et Etienne, tendant à réserver un certain nombre d'emplois dans la métropole aux — . Adoption. Séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 2981).

Gaz à Paris. — Projet de loi relatif à l'organisation du régime du — Première délibération. Séance du 2 décembre (*J. O.*, 3 décembre 1902, p. 2842). Adoption de la proposition de ne pas passer à la discussion des articles. Séance du 3 décembre 1902 (*J. O.*, 4 décembre, p. 2863).

Patentes. — Projet de loi relatif à la contribution des — . Discussion. Adoption des articles 1 à 8 : renvoi à la commission des amendements sur l'article 9. Séance du 1er décembre 1902 (*J. O.*, 1er décembre, p. 2794). Renvoi à la commission. Séance du 2 décembre 1902 (*J. O.*, 3 décembre, p. 2835).

Protection des œuvres littéraires et artistiques. — Projet de loi portant approbation d'une convention signée le 11 janvier 1902, entre la France et le Monténegro pour la — . Urgence déclarée. Adoption (Séance du 2 décembre 1902 (*J. O.*, 3 décembre, p. 2824).

Sucres. — Projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1903 (art. 26 à 31 du projet de loi de finances). Séances des 2, 4, 5 décembre 1902 (*J. O.*, 3, 5, 6 décembre, pp. 2851, 2898, 2929).

Sucres. — Projet de loi portant approbation de la convention signée à Bruxelles, le 5 mars 1902 et relative au régime des — . Urgence déclarée, adoption. Séance du 5 décembre (*J. O.*, 6 décembre, p. 2942).

Questions et interpellations

Appel. — Question de M. Léonce de Castelnau au ministre de la justice au sujet d'un — irrégulièrement interjeté, 2e séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 2979).

Communications. — 1° Avec la Corse — . Question de M. E. Arène au ministre du commerce. Séance du 1er décembre 1902 (*J. O.*, 2 décembre, p. 2808); 2° avec l'Algérie. Question de M. Colin, *ibid.*; 3° avec l'Extrême-Orient. Question de M. F. Deloncle, *ibid.*

Eclairage des Tuileries. — Question de M. Binder au ministre des Finances. Séance du 1er décembre 1902 (*J. O.*, 2 décembre, p. 2793).

Ecole de cavalerie d'Autun. — Question de M. Bouveri au ministre de la guerre. Séance du 30 janvier 1903 (*J. O.*, 31 janvier, p. 318).

Engrais chimiques. — Question de M. Castillard au ministre de l'agriculture sur les fraudes dont sont victimes les agriculteurs acheteurs d' — Séance du 4 décembre 1902 (*J. O.*, 5 décembre. p. 2898).

Réfugiés politiques ottomans. — Question de M. Denys Cochin au président du conseil. Séance du 30 janvier 1903 (*J. O.*, 31 janvier, p. 317).

Revue du 14 juillet. — Question de M. Paschal Grousset. Séance du 22 janvier 1903 (*J. O.*, 23 janvier, p. 170).

Surmenage. — Question de M. Lasies au ministre des Travaux publics sur le — des employés de la gare de la Bastide à Bordeaux Séance du 2 décembre 1902 (*J. O.*, 3 décembre, p. 2822).

Affaire Humbert. — Interpellations de MM. Gauthier de Clagny et Binder, 2e séance du 6 décembre 1902 (*J. O.*, 7 décembre, p. 2981).

Congrégations. — Interpellations de M. Paul Meunier et de M. Plichon sur la procédure suivie pour les demandes d'autorisation formées par les — non autorisées. Séance du 15 janvier 1903 (*J O.*, 16 janvier, p. 8).

Langue bretonne. — Interpellation de M. Lamy sur la circulaire du président du conseil visant la prohibition de faire les instructions religieuses en — . Séance du 16 janvier 1903 (*J. O*, 17 janvier, p. 24).

Soldats. — Interpellations : 1° de M. Dejeante sur la circulaire du ministre de la guerre interdisant aux soldats l'entrée des bourses de travail ; 2° de M. Lasies sur les mesures à prendre contre les menées antimilitaristes dans l'armée. Séances des 16, 22 janvier 1903 (*J. O.*, 17, 20 janvier, pp. 34, 171).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Organisation judiciaire

E. Faye. — La Cour de cassation. Paris, 1903. In-8, 720 p. 12 fr.

M. Faye était bien placé pour écrire un traité des attributions de la Cour de cassation, de sa compétence et de la procédure observée en matière civile. Après avoir examiné l'organisation et les attributions de la Cour, il étudie la cassation en matière civile ordinaire et le pourvoi dans les matières spéciales (expropriation pour cause d'utilité publique, pourvois en matière électorale, etc.). Il termine par l'examen des matières diverses (règlements de juges, prise à partie, poursuites contre des magistrats pour crimes et délits, discipline). Les textes régissant la Cour de cassation sont, dans une dernière partie, groupés par ordre de matières.

Science politique

M. Ostrogorski. — La démocratie et l'organisation des partis politiques. Paris, 1903, Calmann-Lévy. Tome I, XIV-609 p. Tome II, 759 p. 20 fr.

Ceci est un ouvrage capital, tel qu'il n'en avait pas été publié encore. M. Ostrogorski a été étudier sur place, en Angleterre et aux Etats-Unis, l'organisation des parties qui, pour lui, constituent, dans les démocraties, les vraies forces politiques. Le Parlement n'est en effet que « la grande scène où se dénoue l'action préparée ailleurs ». Dans une conclusion, de plus de 100 pages, véritable plan de réforme politique inspiré par les tristes résultats amenés par le règne des partis organisés d'une manière permanente, il essaye de réduire le rôle et les ressources des politiciens professionnels, en astreignant les représentants à une responsabilité plus directe et plus personnelle, et en instituant des « Groupements temporaires libres », des « ligues ». Pour lui « le système actuel croule au milieu du désarroi qu'il cause, du dégoût qu'il inspire et du scepticisme dont il remplit ses serviteurs mêmes ».

F. Moreau. — Pour le régime parlementaire. Paris, 1903. Fontemoing. In-8 carré, VIII-367 p.

Tout en défendant par d'excellentes raisons le régime parlementaire, malgré la crise qu'il traverse, M. Moreau n'hésite pas à dénoncer les erreurs commises dans les principes, dans l'organisation du système représentatif, dans la législation générale, dans la pratique enfin, et les causes morales du malaise actuel. Son livre est un acte de courage. Il mérite une lecture attentive.

M. Kovalevski. — Institutions politiques de la Russie. Paris, 1903, Giard et Brière, in-8, IV-367 pages. 7 fr. 50.

Après avoir étudié le régime économique de la Russie, M. Kovaleski s'attache à décrire, en insistant sur les origines, ses institutions politiques. Les lecteurs français auront ainsi, avec l'*Empire des Tzars* de M. A. Leroy-Beaulieu, deux ouvrages excellents sur le régime politique et social de la Russie. Les deux derniers chapitres sont consacrés aux questions si discutées de la Pologne et de la Finlande.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

CHEMINS DE FER D'ORLÉANS

Billets d'Aller et Retour de Famille

POUR les STATIONS THERMALES et HIVERNALES des PYRÉNÉES

ET DU GOLFE DE GASCOGNE

Arcachon, Biarritz, Dax, Pau, Salies-de-Béarn, etc.

TARIF SPÉCIAL **G. V.** n° **106** (Orléans)

Des billets d'aller et retour de famille, de 1re, de 2e et de 3e classes, sont délivrés, toute l'année, à toutes les stations du réseau d'Orléans, pour :

Agde (le Grau), **Alet, Amélie-les-Bains, Arcachon, Argelès-Gazost, Argelès sur-Mer, Arles-sur-Tech** (la Preste), **Arreau-Cadéac** (Vielle-Aure), **Ax-les-Thermes, Bagneres-de-Bigorre, Bagnères de-Luchon, Balaruc les-Bains, Banyuls-sur-Mer, Barbotan, Biarritz, Boulou-Perthus** (le), **Camboles-Bains, Capvern, Cauterets, Collioure, Couiza-Montazels** (Rennes-les-Bains), **Dax, Espéraza** (Campagne-les-Bains), **Gamarde, Grenade-sur-l'Adour** (Eugénie-les Bains), **Guéthary** (halte), **Gujan-Mestras, Hendaye, Laberne** (Capbreton), **Labouheyre** (Mimizan), **Laluque** (Préchacq-les-Bains), **Lamalou-les-Bains, Laruns-Eaux-Bonnes** (Eaux-Chaudes), **Leucate** (La Franqui), **Lourdes, Loures-Barbazan, Marignac-Saint-Beat** (Lez, Val d'Aran), **Nouvelle** (la), **Oloron-Sainte-Marie** (Saint-Christau), **Pau, Pierrefitte-Nestalas** (Barèges, Luz, Saint-Sauveur), **Port-Vendres, Prades** (Molitg), **Quillan** (Ginoles, Carcanières, Escouloubre, Usson-les-Bains), **Saint-Flour** (Chaudesaigues), **Saint-Gaudens** (Encausse, Gantiès), **Saint-Girons** (Audinac, Aulus), **Saint-Jean-de-Luz, Saléchan** (Sainte-Marie, Siradan), **Salies-de-Béarn, Salies-du-Salat, Ussat-les-Bains** et **Villefranche-de-Conflent** (le Vernet, Thuès, les Escaldas, Graüs-de-Canaveilles).

Avec les réductions suivantes, calculées sur les prix du Tarif général d'après la distance parcourue, sous réserve que cette distance, aller et retour compris, sera d'au moins 300 kilomètres.

Pour une famille de	2	personnes.	20 %
—	3	—	25 %
—	4	—	30 %
—	5	—	35 %
—	6	— ou plus . .	40 %

Durée de la validité : 33 jours, non compris les jours de départ et d'arrivée.

VOYAGES DANS LES PYRÉNÉES

TARIF **G. V.** n° **105** (Orléans)

La Compagnie d'Orléans délivre toute l'année des Billets d'excursions comportant les trois itinéraires ci-après, permettant de visiter le Centre de la France et les stations balnéaires des Pyrénées et du golfe de Gascogne.

1er Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Bagnères-de-Bigorre, Montréjeau, Bagnères-de-Luchon, Pierrefitte-Nestalas, Pau, Bayonne, Bordeaux, Paris.

2e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

3e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Dax, Bayonne, Pau, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

DURÉE DE VALIDITÉ : 30 JOURS (non compris le jour du départ).

Prix des billets : 1re classe : **163 fr. 50** ; — 2e classe : **122 fr. 50**.

La durée de validité de ces billets peut être prolongée d'une, deux ou trois périodes successives de 10 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 % des prix ci-dessus.

BILLETS POUR PARCOURS SUPPLÉMENTAIRES

NON COMPRIS DANS LES ITINÉRAIRES DES BILLETS DES VOYAGES CIRCULAIRES CI-DESSUS

Il est délivré de toute station des réseaux de l'Orléans et du Midi, pour une autre station de ces réseaux située sur l'itinéraire des billets d'excursions, ou inversement, des billets **d'Aller** et **Retour** de 1re et de 2e classe, avec réduction de 25 % en 1re classe et de 20 % en 2e classe sur le double du prix ordinaire des places.

Bagages non accompagnés. — Les sept grands réseaux de chemins de fer français ont mis à l'essai, depuis deux ans, un tarif permettant l'expédition, à titre de bagages, des objets non accompagnés qui sont à l'usage personnel des voyageurs.

Ces dispositions permettent aux voyageurs (touristes, bicyclistes, automobilistes, etc.) de se faire adresser à l'avance, dans les gares de leur itinéraire, ceux de leurs bagages dont il n'ont pas jugé nécessaire de se faire accompagner.

La faveur avec laquelle cette innovation a été accueillie du public a engagé les Compagnies à maintenir ce tarif à titre définitif.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Billets d'aller et retour

Pour les stations thermales et hivernales des Pyrénées

Toutes les gares du Réseau de l'Etat délivrent, pendant toute l'année, des billets d'aller et retour, individuels ou de famille, à destination des gares du Réseau du Midi desservant les stations thermales ou hivernales des Pyrénées (Pau, Cauterets, Luchon, Biarritz, etc...).

Les billets individuels comportent sur les prix du tarif général une réduction de 25 0/0 en première classe et de 20 0/0 en deuxième et troisième classe.

Les billets de famille ne sont délivrés que pour un trajet total d'aller et retour égal ou supérieur à 300 kilomètres. La réduction qu'ils comportent, par rapport au tarif général, varie entre 20 0/0 pour deux personnes et 40 0/0 pour six personnes et plus.

Les enfants de 3 à 7 ans paient demi-place.

Les deux sortes de billets sont valables 33 jours ; ils peuvent, à deux reprises, être prolongés de 30 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 0/0 du prix initial du billet.

Les billets individuels et les billets de famille doivent être demandés : les premiers, 3 jours ; les seconds, 4 jours, avant la date du départ.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Réaltions directes entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires

via La Pallice-Rochelle

Les Chemins de fer de l'État et la Compagnie de Navigation à vapeur du Pacifique ont organisé un service direct entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires par le port de La Pallice-Rochelle.

Tous les 15 jours, un train direct spécial faisant le trajet en 9 heures et comportant des voitures de toutes classes est mis en marche entre Paris-Montparnasse et La Pallice-Rochelle en correspondance avec les paquebots ; le départ de Paris-Montparnasse a lieu à 10 h. 40 du soir et l'arrivée à La Pallice-Rochelle (bassin à flot) à 7 h. 42 le lendemain matin. Des places de luxe (lits-toilette) sont mis à la disposition des voyageurs, sur leur demande, pour le trajet entre Paris et La Pallice-Rochelle.

CHEMINS DE FER DU NORD

Service à partir du 7 Octobre 1902

Services les plus rapides entre

PARIS, COLOGNE, COBLENCE & FRANCFORT-SUR-MEIN

Les services les plus rapides entre *Paris*, *Cologne*, *Coblence* et *Francfort-sur-Mein*, en 1re et 2e classes, sont assurés comme suit :

ALLER			RETOUR		
Paris-Nord, dép.....	1 50 s.	9 25*a* s.	Francfort-s.-Mein. dép.	8 20 m.	5 45 s.
Cologne.....arr.	11 08 s.	8 »	Coblence..... dép.	11 10 m.	8 36 s.
Coblence.....arr.	2 53 m.	10 12 »	Cologne..... dép.	1 45 s	10 45 s.
Francfort-s-Mein arr.	6 27 m.	mid. 17	Paris-Nord..... arr.	11 s.	8 20*b* m.

(*a*) A partir du 3 Novembre départ de Paris à 9 h. 50 soir.
(*b*) A partir du 3 Novembre, arrivée à Paris 7 h. 30 matin.

En utilisant le **Nord-Express 1re et 2e cl. entre Paris et Liège** et le train de luxe **Ostende-Vienne** entre **Liège** et **Francfort-sur-Mein**, le trajet de **Paris-Nord** à **Coblence** s'effectue en **10 heures** et celui de **Paris-Nord** à **Francfort-sur-Mein** en **12 heures** par les itinéraires indiqués ci-dessous pour l'aller et le retour.

ALLER	Nord-Express 1re 2e cl.		RETOUR	Vienne-Ostende Train de luxe	
Paris-Nord	dép.	1 50 s.	Francfort-sur-Mein.....	dép.	min. 36
Liège.....	arr.	7 06 —	Coblence.....	dép.	2 47 mat.
	Ostende-Vienne Train de luxe		Cologne.....	dép.	4 16 —
	dép.	8 08 soir.	Liège.....	arr.	6 » —
Cologne.....	arr.	11 55 —		1re 2e cl.	
Coblence.....	arr.	1 28 mat.		dép.	6 30 mat.
Francfort-s.-Mein.	arr.	3 33 —	Paris-Nord.....	arr.	mid. 50

NOTA. — Les indications concernant les heures étrangères sont données sous toutes réserves.

En prévision de modifications dans les horaires, consulter les affiches de service.

PARIS. — A. CHEVALIER-MARESCQ, imprimeur-gérant.

Tome XIXe. N° 2. Dixième Année. Mars-Avril 1903

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES DEUX MOIS

Directeur : FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — Le canal transisthmique, par **Ch.-H. Huberich**.

II. — Les tribunaux d'honneur des médecins en Prusse, par **M. Karl Endres**.

III. — La compagnie des chemins de fer Sud-Africains, par **M. Maurice Bressonnet**.

IV. — Sessions et immunité parlementaires, par **M. Jos. Delpech**.

V. — Chronique administrative, par **M. Charles Roussel**.

VI. — Chronique politique, par **MM. Zédyx** (France), **Zanichelli** (Italie).

VII. — Analyses et comptes rendus : Dérioujinski, *L'Habeas corpus*, par **M. J. Tchernoff** ; Bluzet, *Les attributions des Sous-Préfets*, par **M. J.-C. Dupeyrat**.

VIII. — Revue des périodiques : Périodiques allemands (*Annalen des deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik*).

IX. — Variétés : *La XXIe session de l'Institut de droit international*, par **M. A.-G. de Lapradelle**.

X. — Actes et documents officiels.

XI. — Travaux parlementaires.

XII. — Bulletin bibliographique.

ABONNEMENT ANNUEL :

France... ..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50

La Livraison..... 4 fr.

PARIS

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, rue Soufflot, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française ; Boutmy, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, anc. min. des colonies ; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, député ; Roussel, conseiller d'Etat ; Buisson, professeur à la Sorbonne ; Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, anc. procureur général ; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris ; Dejean, ancien député ; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabaté, avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès-lettres ; Sénéchal, inspecteur des finances ; Tarde, professeur au Collège de France ; Pierre, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. et agrégés : Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Lainé, Lefebvre, Leveillé, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Sauzet, Souchon, Thaller, Weiss [Univ. de Paris] ; Jamet, Taudière [Univ. libre de Paris] ; Lacoste, Moreau, Delpech [Univ. d'Aix-Marseille] ; Baugas [Univ. libre d'Angers] ; Barckhausenn, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat [Univ. de Bordeaux] ; Caboulat, Gauckler, Le Fur [Univ. de Caen] ; Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy [Univ. de Dijon ; R. Beudant, Michoud, De Lapradelle [Univ. de Grenoble] ; Jacquey, A. Wahl [Univ. de Lille] ; Lameire, Pic [Univ. de Lyon] ; Bérenger [Ecole libre de dr. de Marseille] ; Barde, Bremont, Charmont, Declareuil, Perreau, Valéry [Univ. de Montpellier] ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois [Univ. de Nancy] ; Girault [Univ. de Poitiers] ; Chauveau, Artur, Turgeon [Univ. de Rennes] ; Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Mestre, Rouard de Card, Vidal [Univ. de Toulouse] ; Colin, Morand, Thomas [Ecole de dr. d'Alger] Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales ; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. Bornhack, Gierke, von Liszt [Univ. de Berlin] ; Küffer [Univ. de Bonn] ; Brie, Dahn [Univ. de Breslau] ; Eheberg, Rehm [Univ. d'Erlangen] ; Rosin [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; Heimburger [Univ. de Giessen] ; von Bar [Univ. de Gœttingen] ; Stoerk [Univ. de Greifswald] ; Loening [Univ. de Halle] ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies (Univ. de Heidelberg) ; Gareis, Zorn [Univ. de Kœnigsberg] ; Binding, Bücher [Univ. de Leipzig] ; Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Stengel [Univ. de Munich] ; Stieda [Univ. de Rostock] ; O. Mayer. Laband [Univ. de Strasbourg] ; Schœnberg, Thudicum [Univ. de Tübingue] ; R. Piloty [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. Anschütz [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. Bryce, F. S Stevenson, membres du Parlement ; MM. les prof. Maitland [Univ. de Cambridge] ; Kirkpatrick [Univ. d'Edimbourg] ; Anson, Dicey [Univ. d'Oxford] ; Ritchie [Univ. de St-Andrews] ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. Harrisson Moore [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernatzik [Univ. de Vienne], Gumplowicz [Univ. de Graz] ; Lentner [Université d'Innsprück], MM les privat doc. Strisower, Tezner [Univ. de Vienne] ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier, Errera [Univ. de Bruxelles], de Greef [Univ. libre de Bruxelles] ; de Ridder, Rolin [Univ. de Gand] ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel [Univ. de Louvain] ; Orban, van der Smissen [Univ. de Liège] ; Stocquart, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. Letelier [Univ. de Santiago].

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. Lafontaine [Univ. Laval, à Montréal] ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark : E. Holsœ, doct. en droit.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khediviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida [Univ. de Grenade] ; Carbonell y Ruiz [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa [Univ. de Madrid] ; Buylla, Posada, Sela, Altamira [Univ. d'Oviedo] ; Dorado, Gil y Robles [Univ. de Salamanque] ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney [Univ. du Texas, à Austin] ; Adams [Univ. John Hopkins, à Baltimore] ; Bushnell-Hart, J.-B Thayer, Taussig [Univ. Harvard, à Cambridge] ; Baldwin [Univ. de Yale, à New-Haven] ; Blackmar [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. Willoughby [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; Woodrow-Wilson [College of New Jersey, à Princeton] ; Cohn [Columbia-College, à New-York] ; Falkner, Robinson, Thorpe [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. Wilson [Univ. de Brown, à Providence ; James [Univ. de Chicago] ; Clark Ross [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; Scott [Univ. d'Illinois] ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos [Univ. d'Athènes].

Hollande : MM. les prof. de Hartog [Univ. d'Amsterdam] ; van der Lith, Oppenheim [Univ. de Leyde] ; de Louter [Univ. d'Utrecht] ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseiller d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi [Univ. de Bologne] ; Palumbo, Ranelletti [Univ. de Camerino] ; Sitta [Univ. de Ferrare] ; Dalla Volta [Inst. des sciences sociales de Florence] ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain, Cavagnari [Univ. de Gênes] ; Macri [Univ. de Messine] ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi. P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto [Univ. de Naples] ; Loria, Morelli [Univ. de Padoue] ; Orlando, Schiattarella [Univ. de Palerme] ; Tommassini [Univ. de Parme] ; Longo, Minguzzi [Univ. de Pavie] ; Miceli [Univ. de Pérouse] ; Anzilotti [Univ. de Pise] ; Leporini, Zanichelli [Univ. de Sienne] ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca [Univ. de Turin] ; Gramantieri [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. Hosumi [Univ. de Tokio].

Monaco : M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur Morgenstierne [Univ. de Christiania].

Portugal : MM Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme Bilcesco Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Ursianu [Univ. de Bucarest]

Russie : MM. les prof comte Kamarowski, Tarasov [Univ. de Moscou] ; Ivanowski, de Rennenkampf [Univ. d'Odessa] ; Vedrov [Univ. de Saint-Petersbourg] ; Sigel [Univ. de Varsovie] ; Issaiev [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. Hilty, Rossel [Univ. de Berne] ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flechère, M. Combothecra [Univ. de Genève].

Turquie : MM. Barbault, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiades, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : F. GRIVAZ, docteur en droit.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

LE CANAL TRANSISTHMIQUE

Etude d'histoire diplomatique américaine

SOMMAIRE. — Projet de canal de Nicaragua (1825). — Congrès de Panama (1826). — Négociations avec le Nicaragua (Hise, Squier, 1849). — Traité Clayton-Bulwer (1850). — Contestations qu'il suscite. — Traité Dallas-Clarendon (1856). — Traité Cass-Yrissari (1857). — Concession Félix Belly. — Guerre de sécession. — Traité Dickinson-Ayon (1867). — Traité Frelinghuysen-Zalava (1884). — Traité Hay-Pauncefote (1901). — Conclusion.

Le canal projeté à travers l'isthme qui sépare les deux Amériques, canal auquel les gouvernements européens se sont intéressés presque depuis la découverte du continent américain, n'a pourtant joué aucun rôle dans la politique extérieure des Etats-Unis jusqu'au moment où les colonies hispano-américaines ont eu conquis leur indépendance. En 1825, M. Antonio José Canaz, représentant de la République de l'Amérique centrale à Washington, soumit aux Etats-Unis un projet de coopération des deux gouvernements pour la construction du canal de Nicaragua. M. Clay, alors secrétaire d'Etat (1), donna des instructions au chargé d'affaires américain dans l'Amérique centrale afin qu'il réunît tous les renseignements importants relatifs aux frais et à la possibilité de l'exécution d'un canal par la route du Nicaragua. La

(1) Le secrétaire d'Etat a dans ses attributions la direction des affaires étrangères. C'est le ministre des affaires étrangères.

question suscita un intérêt considérable dans les milieux commerciaux, et, de fait, une convention fut conclue entre la République de l'Amérique centrale et une société de capitalistes de New-York en vue de la construction du canal (1).

Le projet de construction de ce canal faisait partie des questions qui devaient être discutées au Congrès de Panama de 1826. Dans les instructions des délégués américains à ce Congrès, la politique des Etats-Unis en ce qui concerne le canal se révèle pour la première fois. « Si cette œuvre, dit le secrétaire d'Etat Clay, devait un jour être exécutée de façon à ouvrir un passage d'un océan à l'autre océan, les bienfaits qui en résulteraient ne devraient pas être exclusivement réservés à une seule nation, mais ils devraient, au contraire, être étendus à toutes les parties du globe moyennant le paiement d'une juste indemnité ou d'un droit équitable » (2).

Quelques années plus tard, le roi des Pays-Bas lança son projet d'un canal à travers l'Amérique centrale « pour être ouvert à toutes les nations aux mêmes conditions ». Comme ce projet était entièrement d'accord avec la manière de voir des Américains, aucune intervention diplomatique n'eut lieu de la part des Etats-Unis, si ce n'est que le ministre américain auprès du gouvernement des Pays-Bas reçut des instructions dans lesquelles il lui était ordonné de faire tous ses efforts en vue d'obtenir pour le gouvernement ou pour les citoyens des Etats-Unis la plus grande partie des actions de bourse relatives à cette entreprise ainsi qu'une participation dans le monopole.

A la date du 3 mars 1835, le Sénat vota une résolution par laquelle il demandait au président d'entamer des négociations avec l'Amérique centrale et la Nouvelle-Grenade en vue d'assurer « à jamais à toutes les nations également le droit de naviguer librement sur ce canal moyennant le paiement de droits modérés qui pourront être établis pour indemniser les capitalistes qui voudraient se lancer dans cette entreprise et pour compléter l'œuvre ». En 1839 une résolution analogue

(1) Keasbey, *The Nicaragua Canal and the Monroe Doctrine*, p. 143.

(2) M. Clay à MM. Anderson et Sargent, 8 mai 1826. Wharton, *Digest of the International Law of the United States*, vol. III, p. 1. Aucun des deux délégués n'assistait au Congrès.

fut adoptée par la Chambre des représentants. Ces résolutions ne paraissent avoir provoqué aucune action de la part du gouvernement.

La concession en vue du « canal Napoléon de Nicaragua » (8 janvier 1845) ne donna lieu à aucune discussion dans les Etats-Unis. Cependant nous pouvons lui attribuer indirectement les négociations avec la Nouvelle-Grenade, négociations qui aboutirent au traité du 12 décembre 1846. Aux termes de l'article 25 du traité, les citoyens respectifs des parties contractantes jouiront des mêmes avantages par rapport aux voies de transit isthmique à travers le territoire de la Nouvelle-Grenade. En échange, les Etats-Unis garantissaient à la Nouvelle-Grenade la souveraineté sur l'isthme et la neutralité de ce dernier.

Dans le message par lequel il transmettait le traité au Sénat, le président Polk dit : « Le dernier objet (du traité)... est d'assurer à toutes les nations un droit égal de passer librement sur l'isthme. Que les Etats-Unis, comme étant à la tête des nations américaines, s'associent en premier lieu à cette garantie, c'est ce qui ne saurait faire l'objet d'un doute — et même le gouvernement de la Nouvelle-Grenade a pleine confiance qu'une garantie semblable sera fournie par la Grande-Bretagne et par la France. Il ne semble pas qu'il y ait d'autre moyen efficace d'assurer à toutes les nations les avantages de cet important passage que d'obtenir de toutes les grandes puissances commerçantes la garantie que l'isthme sera un territoire neutre » (1).

La première démarche importante de la diplomatie américaine en ce qui regarde l'isthme, fut la conclusion du traité Clayton-Bulwer. Avant d'examiner les termes de ce traité, il est nécessaire d'indiquer en quelques mots les circonstances qui conduisirent à cette négociation. Sur la côte orientale de l'Amérique centrale, la Grande-Bretagne exerçait, en fait, une autorité incontestée sur Belize (Honduras anglais) et sur les îles de la Baie (Bay Islands), et, sous prétexte de protectorat sur les Mosquitos indiens, elle avait étendu son empire du côté du sud jusqu'à San-Juan, extrémité orientale

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. IV, p. 512.

du canal projeté de Nicaragua. Elle s'était même emparée de l'île du Tigre dans la baie de Fonseca, l'extrémité occidentable probable du canal (1).

L'acquisition de la Californie en vertu du traité de Guadeloupe-Hidalgo (2 février 1848), suivie presque immédiatement de la découverte de mines d'or sur ce nouveau territoire, et l'affluence de population vers les champs d'or qui en fut la conséquence, avait fait passer au premier plan, dans l'attention des Etats-Unis, le problème relatif au transit à travers l'isthme.

M. Elijah Hise fut nommé chargé d'affaires dans les Etats de l'Amérique centrale, avec ordre de rechercher quelles étaient les prétentions anglaises au sujet de la côte des Mosquitos et de conclure des traités de commerce avec les pays auprès desquels il était accrédité. Les instructions qu'il avait reçues n'allaient pas cependant jusqu'à lui permettre d'assurer et de garantir des droits sur les voies de transit. Néanmoins, avec une prévoyance plus grande que celle dont faisait preuve son gouvernement, M. Hise conclut un traité avec le Nicaragua relativement à ce dernier point (21 juin 1849).

Le traité Hise reconnaissait aux Etats-Unis ou à leurs citoyens le droit exclusif de construire un canal à travers le Nicaragua. Les Etats-Unis devaient être autorisés à construire des fortifications et à placer des troupes le long du canal. Au cas d'une guerre dans laquelle se trouverait mêlée l'une des parties contractantes, le canal devait être fermé aux vaisseaux de l'ennemi, ainsi qu'aux vaisseaux neutres transportant pour cet ennemi de la contrebande de guerre. Durant toute guerre dans laquelle ni les Etats-Unis ni le Nicaragua ne seraient parties belligérantes, le canal devait être fermé aux vaisseaux de guerre belligérants ainsi qu'aux vaisseaux neutres transportant de la contrebande de guerre. En temps de paix, le canal devait être ouvert à toutes les nations à des conditions égales. Deux villes libres, placées sous « la souveraineté » (*qualified dominion*) du Nicaragua devaient être établies aux deux extrémités du canal. De leur côté, les Etats-Unis promettaient « de protéger et de défendre l'Etat du Nicaragua en

(1) Cependant cette île fut abandonnée sur la demande des Etats-Unis.

ce qui concerne la possession et l'exercice de sa souveraineté et de son autorité » sur toute l'étendue du territoire lui appartenant légalement.

Le général Taylor fut élu président pendant l'automne de 1849. La nouvelle administration désavoua l'acte de M. Hise ; elle le rappela et nomma à sa place M. E. A. Squier. La politique de l'administration fut exposée devant le Congrès, dans le premier message annuel du président Taylor :

« Si cette œuvre (le canal transisthmique) devait être construite sous la commune protection de toutes les nations en vue de leur procurer des avantages égaux, il ne serait ni juste ni utile de placer la communication sous l'autorité de quelque grand Etat maritime... Un tel Etat ne devrait pas occuper une situation lui permettant d'exercer désormais une influence aussi prépondérante sur le commerce du monde ou d'obstruer une voie qui devrait être consacrée à l'usage commun de l'humanité » (1).

Néanmoins, l'administration menaça de soumettre le traité Hise au Sénat à moins que la Grande-Bretagne ne consentît à faire des concessions. Dans une entrevue avec M. Crampton, le ministre anglais à Washington, M. Clayton, Secrétaire d'Etat, formula ses objections contre le traité et spécialement contre « l'absurde stipulation » qui obligeait les Etats-Unis à garantir au Nicaragua l'intégrité de son territoire. Le plan de M. Clayton était le suivant : les Etats-Unis devaient renoncer au traité conclu par M. Hise et proposer, simultanément avec le gouvernement de Sa Majesté, un autre traité au Nicaragua, traité par lequel aucun avantage exclusif ne serait reconnu à aucune des deux parties contractantes, et dont l'objet serait de garantir la sécurité d'une société de capitalistes à laquelle le Nicaragua conférerait un privilège (*charter*) à des conditions acceptables. Toute autre Puissance adhérent au traité serait admise avec des droits égaux à ceux des parties contractantes (2).

Dans l'intervalle, M. Squier avait obtenu une concession du Nicaragua pour la Compagnie du canal maritime de l'Atlanti-

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. V, p. 16.

(2) *Letters of Mr. Crampton to Viscount Palmerston*, 15 septembre et 1er octobre 1849. *Senate Executive Document*, n° 194, 47e Congrès, 1re session, pp. 55 et ss.

que et du Pacifique (septembre 1849) et il conclut, avec ce gouvernement, un traité aux termes duquel les voies de transit étaient ouvertes aux Etats-Unis pour tout but licite, les Etats-Unis se chargeant de garantir la souveraineté du Nicaragua sur le canal projeté et aussi de garantir la neutralité de ce canal. Le traité Squier ne parut pas acceptable à l'administration et il ne fut jamais ratifié.

Aux Etats-Unis, le sentiment populaire devenait chaque jour plus hostile à l'Angleterre. Dans le sud, la Grande-Bretagne était détestée à cause de ses sympathies anti-esclavagistes et, dans tout le pays, les contestations relatives à la ligne de frontière avaient irrité l'esprit public contre l'Angleterre. Une presse et un parti « jingos » prétendaient que, quelque jour, dans l'Amérique centrale, les agressions barreraient la route (would stand in the way) à la « destinée manifeste » des États-Unis, c'est-à-dire à leur domination sur tout le continent américain (1).

Des négociations furent ouvertes à Londres par les Etats-Unis en vue de régler les difficultés de l'Amérique centrale. M. Rives, le ministre américain en France, et M. Bancroft échouèrent l'un et l'autre dans leur tentative. M. Lawrence s'efforça d'amener le gouvernement de la Grande-Bretagne à s'unir aux Etats-Unis dans la garantie du canal de Panama sous le traité de 1846 entre cette puissance et la Nouvelle-Grenade, et il s'efforça aussi de persuader à l'Angleterre qu'elle devait conclure, avec le Nicaragua, un traité reposant sur une base semblable à celle du traité Hise. Mais comme la renonciation de l'Angleterre au protectorat sur le pays des Mosquitos était la condition *sine qua non* de la continuation des négociations et comme Lord Palmerston ne voulait pas céder sur ce point, les négociateurs de l'Amérique n'arrivèrent à aucun résultat. Au commencement de l'année 1850, les négociations furent reprises à Washington et elles aboutirent au fameux traité Clayton-Bulwer du 10 avril 1850.

Par l'art. 1er de ce traité, les deux gouvernements conviennent que « ni l'un ni l'autre n'obtiendra ou ne conservera jamais un droit exclusif de contrôle sur le canal maritime ;

(1) Travis. *The History of the Clayton-Bulwer Treaty*, pp. 66-67.

qu'aucun d'eux ne construira ou ne conservera des fortifications commandant ce même canal ou le pays avoisinant; qu'aucun d'eux encore n'occupera, ne fortifiera, ne colonisera, n'assumera ou n'exercera quelque autorité sur le Nicaragua, Costa Rica, la Côte des Mosquitos ou sur quelque autre partie de l'Amérique centrale ». L'art. 2 dispose que, s'il survient une guerre entre les parties contractantes, le canal deviendra territoire neutre, et que cette neutralité sera étendue, par des stipulations ultérieures, jusqu'à une certaine distance de ses extrémités. Les art. 5 et 6 concernent la garantie de neutralité du canal par les deux puissances et l'accession des autres nations à cette garantie. D'après l'art. 8 les deux gouvernements « voulant, par l'établissement de cette convention, non seulement atteindre un but particulier, mais désirant aussi poser un principe général, décident, en conséquence, d'étendre leur protection par des traités, à toutes les autres communications possibles, que ce soit par canaux ou par chemins de fer, à travers l'isthme... et, en particulier, aux communications interocéaniques... que l'on se propose actuellement d'établir par la voie de Téhuantepec ou par la voie de Panama. »

Ce traité fut ratifié par le Sénat (22 mai 1850) par 42 voix contre 11. Parmi les hommes d'Etat qui votèrent en faveur du traité se trouvèrent Clay, Webster, Seward et Cass. Les ratifications furent échangées à Washington le 4 juillet 1850.

Avant d'accepter l'échange définitif des ratifications, le ministre anglais remit une note au Secrétariat d'Etat à Washington, note par laquelle il déclarait que « Sa Majesté n'entendait pas que les engagements contenus dans cette convention s'étendissent à l'établissement de Sa Majesté dans le Honduras ou à ses dépendances. » En recevant cette communication, M. Clayton écrivit en ces termes au président du Comité des affaires étrangères du Sénat : « Je désire ne pas prêter à une accusation de duplicité contre notre gouvernement, comme le serait celle qui consisterait de notre part à prétendre maintenant que l'Amérique centrale dans le traité renferme le Honduras Britannique. C'est pourquoi je

(1) Pour ce qui regarde la voie de Téhuantepec, v. le traité entre les Etats-Unis et le Mexique du 30 décembre 1853, art. 8.

tiens à lui dire que ce dessein ne fut pas, en réalité, celui qu'eurent en vue les négociateurs ou le Sénat au moment de la confirmation du traité. » A cela, M. King répliqua que « le Sénat avait parfaitement compris que le traité ne s'étendrait pas au Honduras Britannique. » Mais il avertissait M. Clayton « de ne pas employer quelque expression par laquelle on aurait l'air de reconnaître le droit de l'Angleterre sur n'importe quelle partie du Honduras. »

Des contestations relatives à l'exacte interprétation du traité Clayton-Bulwer s'élevèrent presque immédiatement; et dès le 30 avril 1852, on chercha à leur trouver une solution par le traité Webster-Crampton. Par cette convention, une réserve dut être faite pour les Mosquitos, et San Juan dut devenir la possession du Nicaragua. La distance jusqu'à laquelle les vaisseaux des deux Puissances devaient échapper au blocus et aux prises, en cas de guerre, fut fixée à 25 milles à partir de chacune des deux extrémités du canal. Cependant le Nicaragua refusa d'accepter les clauses de cette convention.

Le 17 juillet 1852, les îles de la Baie furent érigées en colonie de la Couronne. Ce fait fut, en général, regardé comme une violation flagrante du traité Clayton-Bulwer et, lors de la session du Congrès, au mois de décembre de cette même année, cet acte donna lieu à une délibération qui aboutit à une résolution du Sénat d'après laquelle la rétention par la Grande-Bretagne de la côte des Mosquitos et des îles de la Baie constituait une violation du traité récent conclu avec l'Angleterre par les Etats-Unis.

La véritable question débattue entre les deux gouvernements concernait la portée du premier article du traité Clayton-Bulwer, l'Angleterre soutenant que « l'intention des parties contractantes était de ne pas porter atteinte à l'état des choses déjà existant », les Etats-Unis, au contraire, insistant pour que le traité eût à la fois un effet dans l'avenir et un effet rétroactif.

La première tentative en vue de concilier les divergences d'opinion suscitées par le traité Clayton-Bulwer, fut le traité Dallas-Clarendon du 17 octobre 1856. L'Angleterre cependant, refusa de ratifier cette convention à cause d'un amendement ajouté par le Sénat des Etats-Unis, amendement par

lequel ceux-ci enjoignaient à l'Angleterre de renoncer à tous ses droits sur les îles de la Baie et de reconnaître ces îles « comme étant placées sous la souveraineté de la République de Honduras et comme faisant partie de cette République. »

Le gouvernement anglais proposa immédiatement un autre traité identique, sous tous les rapports, à la convention Dallas-Clarendon telle que celle-ci avait été modifiée par le Sénat, mais en y ajoutant cette disposition, à savoir que la reconnaissance des îles de la Baie devait être stipulée à la suite de la conclusion d'un traité entre la Grande-Bretagne et le Honduras. Cette proposition fut repoussée par le gouvernement américain (1). Le traité Clayton-Bulwer continua donc d'indiquer l'étendue des droits des deux gouvernements dans l'Amérique centrale. Quant à ce qui concerne les difficultés qui avaient surgi de ce traité, le président Buchanan proposa comme solution l'abrogation du traité par consentement mutuel et la restauration du *statu quo* (2). Le seul autre moyen d'arriver à une entente, c'était l'arbitrage ; ce moyen fut suggéré par la Grande-Bretagne, mais il fut rejeté par les Etats-Unis.

Le 16 novembre 1857, les Etats-Unis conclurent le traité Cass-Yrissari avec la République de Nicaragua ; par ce traité, les Etats-Unis obtenaient le droit de transit à travers le territoire du Nicaragua et ils obtenaient aussi le droit de se servir du canal aux mêmes conditions que le souverain du territoire. Des ports libres devaient être établis aux extrémités du canal, mais la souveraineté sur le canal devait rester au Nicaragua. Les Etats-Unis prirent l'engagement d'étendre leur protection aux voies de communication, de garantir la neutralité du canal et d'inviter les autres nations à se joindre à eux dans cette garantie de protection et de neutralité. La Grande-Bretagne s'opposa à ce traité comme conclu en violation du traité Clayton-Bulwer. Néanmoins, aucune contestation sérieuse ne fut soulevée lorsque la République de Nicaragua refusa de ratifier l'acte de son négociateur.

Pendant l'automne de l'année 1857, le gouvernement anglais envoya un commissaire spécial, Sir William Ouseley, dans

(1) *Messages and Papers of the Présidents*, vol. V, p. 444.
(2) *Ibid.*

l'Amérique centrale afin de régler par des traités séparés conclus avec les républiques de l'Amérique centrale les controverses issues du traité Clayton-Bulwer. Lorsque le dessein de la mission Ouseley fut communiqué au président Buchanan par lord Napier, le président laissa entendre que cet arrangement serait accepté par les Etats Unis pourvu que les contestations fussent réglées d'une manière conforme en substance à l'interprétation américaine du traité (1). Sir William Ouseley eut pour successeur M. Charles Lennox Wyke qui conclut des traités avec le Guatemala (30 avril 1859) au sujet des frontières de Belize ; avec le Honduras (28 novembre 1859) en vue de la restitution des Iles de la Baie ; et avec le Nicaragua (28 janvier 1860) au sujet du protectorat Mosquito. Par ce dernier traité, la Grande-Bretagne reconnut la souveraineté du Nicaragua sur le territoire Mosquito et elle consentit à renoncer à son protectorat.

Au mois d'août 1860, des copies de ces traités furent officiellement communiquées aux Etats-Unis et la controverse avec la Grande-Bretagne parut sur le point de finir. Dans son message annuel au Congrès de cette même année, le président Buchanam dit : « Les interprétations discordantes du traité Clayton-Bulwer... ont abouti à un arrangement final entièrement satisfaisant pour le gouvernement des Etats-Unis » (2).

Peu de temps après les tumultes de l'isthme de Panama, en 1865, les Etats-Unis tentèrent des négociations en vue de la conclusion d'un nouveau traité avec la Colombie, traité par lequel les Etats-Unis devaient acheter tous les droits de la Colombie dans le chemin de fer de Panama et protéger, comme stations navales, certaines îles situées aux extrémités du canal projeté. Cette offre fut, cependant, repoussée par la Colombie.

Au mois de mai 1858, le Nicaragua confisqua le privilège de la Compagnie américaine du Canal (American Canal Company) et il transféra tous ses droits à M. Félix Belly, de Paris. En vertu de la concession Belly, le gouvernement français acquérait le droit de faire stationner deux vaisseaux de guerre aux

(1) Lord Napier au comte de Clarendon, 22 octobre 1857. *Senate Executive Document*, n° 161, 56e Congrès, 1re session, pp. 114 et s.

(2) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. V, p. 639.

extrémités du canal ou dans le lac Nicaragua. Les Etats-Unis protestèrent immédiatement et ils informèrent le gouvernement de Nicaragua qu'il ne devait être fait aucune concession portant atteinte aux engagements précédemment pris à l'égard des citoyens américains et que les Etats-Unis n'accepteraient pas la disposition par laquelle la France était autorisée à faire stationner des vaisseaux de guerre dans le lac Nicaragua (1). Le gouvernement français ne soutint pas M. Belly et, en 1861, la Compagnie américaine fut réorganisée et recouvra tous ses anciens privilèges. Ainsi se termina cet incident qui aurait pu aboutir aux plus sérieuses complications.

Nous pouvons donc en conclure que, lorsqu'éclata la guerre civile, toutes les questions relatives au canal transisthmique se trouvaient réglées d'une manière satisfaisante. Durant la première moitié de l'année 1860, les affaires intérieures absorbèrent toute l'attention du peuple américain. Mais, dès que la paix fut rétablie, l'intérêt public se porta de nouveau du côté du transit de l'isthme. Le succès assuré de l'entreprise de Suez dirigea l'attention des hommes d'Etat et des capitalistes du côté de l'entreprise de l'Amérique centrale.

La fin de la guerre marque le commencement d'une nouvelle politique en ce qui concerne le canal. Avant cette époque, nous avons toujours vu que, dans chaque négociation autorisée par le gouvernement, les Etats-Unis n'ont pas cherché à s'assurer des privilèges exclusifs au sujet des voies de transit, mais qu'ils ont désiré simplement leur absolue neutralité. Pour atteindre ce but, les Etats-Unis se sont même écartés de la doctrine de Monroe et ils ont contracté avec la Grande-Bretagne une « alliance très embrouillée » en signant le traité Clayton-Bulwer. Mais la confiance en soi, cette fille de la victoire, donna naissance à une politique extérieure plus large et plus aggressive. Les hommes d'Etat de la période suivante demandèrent pour les Etats-Unis le contrôle sur toute voie de communication onverte à travers l'isthme.

L'ancienne manière de voir a laissé, cependant, un dernier

(1) M. Cass à M. Lamar, 25 juillet 1858. *Senate Executive Document*, n° 161, 56e Congrès, 1re session, pp. 134, 135.

reflet dans le traité Dickinson-Ayon avec le Nicaragua du 21 juin 1867. En vertu de ce traité, les Etats-Unis obtinrent le droit de transit à travers le territoire du Nicaragua, et le droit de transporter des troupes et des munitions de guerre à travers ce territoire, pourvu que ces troupes et ces munitions ne fussent pas employées contre quelque Etat de l'Amérique centrale ayant des rapports amicaux avec le Nicaragua. Le Nicaragua consentit à établir un port libre à chaque extrémité du canal. Les Etats-Unis, en retour, consentirent à étendre leur protection aux voies de communication, à garantir la neutralité et l'usage inoffensif de ce même canal et à décider les autres nations à se joindre à eux en vue de cette garantie de protection et de neutralité.

Le président Grant s'intéressa personnellement au canal et il favorisa sa construction comme entreprise gouvernementale. Le général Stephen A. Hurlbut fut envoyé dans la Colombie et il y conclut le traité de Bogota (26 janvier 1870). Avant cette époque, les Etats-Unis avaient conclu un autre traité avec la Colombie (14 janvier 1869). D'après le traité de 1869, dont les dispositions devaient continuer d'être en vigueur, les Etats-Unis n'avaient que le droit de construire le canal à travers l'isthme de Panama, tandis que la Colombie conservait la souveraineté politique et le droit de juridiction sur ce canal. Ce traité ne fut pas ratifié par le Sénat des Etats-Unis. Le traité Hurlbut organisa une garantie internationale de neutralité en établissant que les autres nations seraient admises à faire des stipulations analogues avec les parties contractantes originaires. Les deux nations contractantes se réservaient le droit de passage pour leurs propres vaisseaux de guerre, mais elles établissaient que les vaisseaux de guerre appartenant à une nation en guerre avec l'une d'elles seraient exclus. Les Etats-Unis promettaient de protéger le canal contre tous actes d'hostilité. Le traité Hurlbut ne fut pas accepté par les Etats-Unis à cause des nombreux amendements introduits par le Congrès de Colombie.

Le Congrès Scientifique International se réunit à Paris en 1879. Les Etats-Unis y furent représentés par onze délégués qui, cependant avaient ordre de n'engager leur gouvernement dans aucun projet ou dans aucune politique. L'adoption de

la voie de Panama concentra de nouveau l'attention publique sur l'isthme inférieur. Les Etats-Unis ne pouvaient que regarder l'entreprise de la France d'un œil jaloux et comme constituant une violation de la doctrine de Monroe. On crut que M. de Lesseps souhaitait que les nations européennes exerçassent, en commun, un protectorat sur le canal. La matière fut longuement discutée à la réunion du Congrès de cette même année, et le traité Clayton-Bulwer attira sur lui une bonne part de l'attention générale. Le Sénat vota une résolution aux termes de laquelle aucun canal ne devait être ouvert à moins qu'en fait il ne fût placé sous le contrôle des Etats-Unis. Le 16 avril 1880, la Chambre présenta une résolution en vue de l'abrogation du traité Clayton-Bulwer.

Le 8 mars 1880, le président Hayes annonça dans un langage équivoque la politique que devait suivre son administration : « La politique de notre pays, c'est d'avoir un canal placé sous le contrôle américain. Les Etats-Unis ne peuvent pas consentir à abandonner ce contrôle à quelque puissance européenne ou à quelque combinaison de Puissances européennes... Un canal interocéanique à travers l'isthme américain changera essentiellement les relations géographiques entre les côtes de l'Atlantique et les côtes du Pacifique des Etats-Unis et entre les Etats-Unis et le reste du monde. Ce canal constituerait la grande voie maritime (great ocean thoroughfare) entre nos rivages de l'Atlantique et nos rivages du Pacifique, et ce même canal constituerait en fait une portion de la côte des Etats-Unis » (1).

Conformément à cette politique, M. Evarts, Secrétaire d'Etat, proposa à la Colombie un traité d'après lequel « toutes les concessions et tous les privilèges accordés ou devant être accordés par les Etats-Unis de Colombie en vue d'assurer la construction d'un canal interocéanique... sont et devront être subordonnés aux droits acquis par les Etats-Unis d'Amérique en vertu de la garantie à eux fournie par l'article 35 du traité de 1846. » La Colombie devait obtenir le consentement des Etats-Unis avant d'accorder des concessions et elle devait permettre aux Etats-Unis de fortifier le canal. La proposition

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. VII, p. 585, 586.

fut rejetée, et un traité modifié conclu le 17 février 1881 ne fut pas ratifié par la Colombie (1).

Le président Garfield accepta purement et simplement la manière de voir de son prédécesseur (2). C'était un bruit très répandu que les Puissances européennes s'efforçaient d'obtenir une garantie collective de la neutralité du canal de Lesseps. Ce fut pour protester contre un acte semblable que le Secrétaire d'Etat Blaine envoya sa circulaire contenant des instructions pour les ministres américains accrédités auprès des gouvernements européens. M. Blaine démentait toute intention de la part des Etats-Unis d'intervenir dans l'administration du canal considéré uniquement comme entreprise commerciale, ou dans son utilisation en temps de paix. « Ce n'est qu'en ce qui regarde le contrôle politique de ce canal, en tant que ce contrôle se distingue de sa réglementation purement administrative ou commerciale, que le président se sent appelé à parler d'une manière directe et énergique. Durant toute guerre à laquelle les Etats-Unis... pourraient prendre part, le passage des vaisseaux armés d'une nation ennemie dans le canal de Panama ne serait pas plus admissible que ne le serait le passage de la force armée d'une nation ennemie sur les lignes de chemins de fer reliant les rivages de l'Atlantique aux rivages du Pacifique à travers les Etats-Unis... Une convention entre les Etats européens en vue de garantir collectivement la neutralité et de contrôler effectivement le caractère politique (du canal)... serait vue très défavorablement par ce gouvernement. » (3). Il convient de faire remarquer ici que l'éminent homme d'Etat ignore entièrement l'existence du traité Clayton-Bulwer.

Dans sa réponse, Lord Granville se contenta d'affirmer que, en ce qui concernait la Grande-Bretagne, les droits des deux gouvernements étaient déterminés par le traité Clayton-Bulwer et que « le gouvernement de Sa Majesté avait confiance que les engagements contenus dans ce traité seraient respectés » (4).

(1) Snow, *Treaties and Topics in American Diplomacy*, p. 340.
(2) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. VIII, p. 11.
(3) M. Blaine à M. Lowell (et *mutatis mutandis* aux autres représentants américains) 24 juin 1881. *Senate Executive Document*, n° 161, 56e Congrès, 1re session, p. 174.
(4) Lord Granville à M. Hoppin, 10 novembre 1881. *Senate Executive Document*, n° 161, 56e Congrès, 1re session, p. 178.

Avant d'avoir reçu la communication de lord Granville, M. Blaine avait envoyé sa fameuse lettre du 19 novembre 1881, lettre qui a été appelée à juste titre « un des plus remarquables papiers d'Etat qui aient jamais été écrits. » Au mois de juillet de cette même année, la sentence arbitrale de l'empereur d'Autriche relative aux contestations entre la Grande-Bretagne et le Nicaragua au sujet du traité de Managua (28 janvier 1860), avait été rendue publique et, en vertu de cette sentence, la Grande-Bretagne avait recouvré son ancien protectorat sur le territoire des Mosquitos.

M. Blaine allègue que le traité Clayton-Bulwer n'a plus force obligatoire pour les Etats-Unis puisqu'il fut conclu, il y a plus de trente ans, dans des circonstances exceptionnelles et extraordinaires, que, depuis la conclusion du traité, le développement remarquable de la côte du Pacifique avait imposé au gouvernement américain des responsabilités nouvelles qui rendaient urgentes certaines modifications du traité Clayton-Bulwer. Les promesses réciproques des deux gouvernements de ne pas fortifier le canal placent les Etats-Unis dans une situation absolument défavorable à raison des forces navales supérieures de l'Angleterre ; et une garantie de neutralité fournie par toutes les Puissances européennes n'aurait elle-même rien d'efficace puisque « le premier coup de canon, dans une guerre européenne générale, annulerait, selon toute probabilité, le traité de neutralité, et la position stratégique du canal, commandant les deux océans, pourrait être accaparée par la première puissance maritime qui pourrait s'en emparer... C'est pourquoi il est évident qu'un mode décisif de préserver le canal d'un isthme quelconque de tout désordre ou d'une destruction possible dans une guerre doit être placé sous le contrôle du gouvernement le moins exposé à être engagé dans une guerre (c'est-à-dire les Etats-Unis). » C'est en s'appuyant sur ces motifs que le Ministre des Affaires étrangères américain proposa, comme étant une des modifications à apporter au traité, que les Etats-Unis auraient la permission de fortifier le canal et d'exercer le contrôle politique sur ce même canal conjointement avec la nation dont il devait traverser le territoire (1).

(1) M. Blaine à M. Lowell, 19 novembre 1881. Wharton, *Digest of the International Law of the United States*, vol. II, pp. 209-215.

A cela lord Granville répliqua que le développement de la côte du Pacifique n'avait pas été un développement inattendu et que, certainement, les conditions n'avaient pas tellement changé qu'on fût autorisé à « bouleverser les bases d'une convention que l'on ne pouvait pas soupçonner d'avoir été conclue sans avoir été sérieusement réfléchie et délibérée ». Lord Granville fait remarquer en outre que les intérêts de la Grande-Bretagne, en ce qui concerne le canal, ne sont certainement pas moindres que ceux des Etats-Unis.

Lors de la retraite de M. Blaine, la discussion fut soulevée par M. Frelinghuysen. Le nouveau ministre des affaires étrangères soutint que le traité Clayton-Bulwer était annulable, au choix des Etats-Unis, pour deux motifs : d'*abord*, parce que le traité concernait un objet particulier, à savoir, un canal alors projeté par la voie du Nicaragua. La principale raison pour admettre la Grande-Bretagne aux mêmes conditions que les Etats-Unis avait été que le capital nécessaire pour construire ce canal ne pouvait être trouvé que dans ce pays. Or l'échec de ce projet particulier supprimait toute raison de continuer à exécuter les dispositions de ce traité (1). *En second lieu*, parce que la Grande-Bretagne avait violé une disposition matérielle de ce traité en érigeant la colonie de Belize en colonie de la Couronne, contrairement aux stipulations des parties contractantes, stipulations d'après lesquelles ni l'une ni l'autre ne pouvait coloniser l'Amérique centrale.

En réponse à l'argument de lord Granville qu'il ne ressortait pas de l'article 8 l'intention des parties de n'appliquer les dispositions de ce traité qu'à un canal alors projeté, M. Frelinghuysen prétendit que l'art. 8 ne se rapportait littéralement qu'à la protection de la communication qu'on se proposait *alors* (c'est-à-dire en 1850) d'établir par la voie de Tehuantepec ou de Panama. Que, de plus, ce même article constitue uniquement une déclaration d'intention d'ouvrir des négociations, à quelque époque ultérieure, au sujet de l'objet qui s'y trouvait spécifié (2).

(1) M. Olney, Secrétaire d'Etat sous la présidence de Cleveland dit, en parlant de cet argument : « Il est plus ingénieux que solide, il est en contradiction avec le texte même du traité et il n'est justifié par aucune manière d'agir ou interprétation de cette époque ». *The Clayton-Bulwer Treaty*, p. 15.

(2) Lettres de M. Frelinghuysen à M. Lowell (8 mai 1882. 5 mai 1883 et 22

Le président Arthur préconisa un canal par la voie du lac Nicaragua. Il croyait que l'influence française continuerait à dominer sur l'isthme inférieur et que cette influence devrait être contre-balancée, si besoin en était, par la construction d'un second canal par la voie du Nicaragua. Des négociations furent ouvertes avec le Nicaragua et elles aboutirent au traité Frelinghuysen-Zalava du 1er décembre 1884. D'après l'art. 1er du traité, le « canal devra être construit par les Etats-Unis d'Amérique et il sera leur propriété et celle de la République de Nicaragua ». Dans l'article suivant, il est stipulé qu'« une alliance perpétuelle existera entre les Etats-Unis et la République de Nicaragua et que les premiers consentent à protéger l'intégrité du territoire de cette dernière ».

Le traité Frelinghuysen-Zalava fut soumis au Sénat par le président Arthur, mais il fut retiré, avant d'avoir obtenu la ratification, par l'administration suivante. Le président Cleveland répudia la politique de ses prédécesseurs immédiats et il manifesta le désir que le canal fut placé sous une garantie générale de neutralité (1). On a prétendu que, dans cette circonstance, le président Cleveland ne représentait pas les opinions d'un nombre considérable soit d'hommes de son parti, soit de républicains.

Le président Harrison fit de nouveau revivre la vieille politique du contrôle par le gouvernement et il préconisa la garantie par les Etats-Unis des bons de la Compagnie du canal afin qu'on pût se mettre à l'œuvre dans le plus bref délai possible (2).

Sur ces entrefaites, l'annexion de Hawaï et les événements de la guerre hispano-américaine, et, en particulier, le long voyage de l'*Orégon* autour du cap Horn, avaient démontré de nouveau l'urgente nécessité du canal, et aussi la nécessité de le placer sous le contrôle du gouvernement des Etats-Unis. C'est pourquoi, nous trouvons une recomman-

novembre 1883). Wharton, *Digest of the Internationat Law of the United States*, vol. II. pp. 219-235. Pour une critique des dispositions prises par M. Frelinghuysen, v. Lawrence, *Essays on some Disputed Questions in International Law*, p. 121 et *passim*.

(1) *Messages and Papers of the Presidents*, vol. VIII, p. 328.

(2) *Ibid.*, vol. IX, p. 188, 317.

dation à cet effet dans le deuxième message du président Mac-Kinley.

Le 5 février 1900, le Ministre des affaires étrangères, Hay, et le Ministre anglais conclurent un traité par lequel les droits respectifs des deux gouvernements se trouvaient déterminés à nouveau. En vertu de ce traité, les Etats Unis étaient autorisés à construire le canal ou à permettre sa construction par une entreprise privée et à en déterminer la réglementation et l'administration (art. 1). Comme base de la neutralisation du canal, « les Hautes parties contractantes » adoptent les clauses du traité de Constantinople du 29 octobre 1888 (art. 2). Les deux parties consentent d'un commun accord à inviter les autres nations à se joindre à elles en vue de cette garantie de neutralité (art. 3).

Le Sénat s'ajourna au mois de juin 1900 sans avoir ratifié le traité et la Grande-Bretagne prorogea la période de ratification jusqu'au mois de mars 1901. A l'ouverture de la session du Congrès, au mois de décembre suivant, le traité relatif au canal forma le principal sujet de discussion. Le 13 décembre, le Sénat adopta « l'amendement Davis » aux termes duquel les cinq premières sections de l'art. 2 étaient déclarées non applicables « aux mesures que les Etats-Unis pourraient juger à propos de prendre pour assurer au moyen de leurs propres forces la défense des Etats-Unis et le maintien de l'ordre public ». Deux jours après, le sénateur Foraker proposa l'insertion des mots « convention qui se trouve par là même abrogée » après les mots « traité Clayton-Bulwer » dans l'article 1, et il proposa, en outre, d'omettre entièrement l'article 3. Ces amendements furent adoptés tous les deux et le traité ainsi modifié fut ratifié le 20 décembre 1900.

Les amendements ne parurent pas acceptables au gouvernement britannique et un nouveau traité fut conclu par les négociateurs du premier traité le 18 novembre 1901. Aux termes du nouveau traité Hay-Pauncefote, traité qui fut ratifié par le Sénat le 16 décembre 1901, le traité Clayton-Bulwer est déclaré abandonné (art. 1), et les Etats-Unis, en ce qui concerne la construction du canal, jouissent des mêmes droits que sous le régime du premier traité (art. 2). Aux termes de l'article 3, « les Etats-Unis adoptent » comme base de neutralisation

les clauses de la convention relative au canal de Suez. Le nouveau traité omet de prohiber la construction de fortifications le long du canal, mais les Etats-Unis ont la police du canal comme sous l'ancien traité. Enfin, à la disposition du traité de 1900, en vertu de laquelle le canal devait rester libre et ouvert « en temps de guerre comme en temps de paix aux vaisseaux de commerce et aux vaisseaux de guerre de toutes les nations », il a été substitué une stipulation en vertu de laquelle le canal devra « être libre et ouvert aux vaisseaux de commerce et aux vaisseaux de guerre de toutes les nations qui se conformeront à ces statuts », sans ajouter les mots : « en temps de guerre comme en temps de paix ». L' « amendement Davis » ne fut pas incorporé au nouveau traité. Il n'est rien dit au sujet de l'accession des autres Puissances au traité, mais il est stipulé, dans l'article 4, qu' « aucun changement survenu dans la souveraineté territoriale ou dans les rapports internationaux du pays ou des pays traversés par le canal sus-mentionné n'affectera le *principe général de neutralisation* ou l'obligation des hautes parties contractantes. »

Pour conclure, nous devons résumer brièvement l'attitude de la branche législative du gouvernement par rapport à l'entreprise. En 1889, le Sénat vota une résolution d'après laquelle toute combinaison avec une Puissance européenne au sujet du canal transisthmique aurait sa désapprobation. Le 10 janvier 1891, le comité des affaires étrangères du Sénat présenta un *bill* aux termes duquel le gouvernement devait garantir une émission de bons de la Compagnie du canal jusqu'à concurrence d'une somme ne dépassant pas 100 millions de dollars ; en échange de cette garantie, le gouvernement devait recevoir pour 70 millions de dollars d'actions de la Compagnie.

En 1895, le comité du commerce entre Etats et du commerce extérieur de la Chambre, présenta un *bill* en vertu duquel le gouvernement se chargeait, en fait, de l'entreprise ; les actionnaires de l'ancienne Compagnie du canal devaient recevoir un nombre d'actions suffisant pour les indemniser de leurs débours effectifs.

En 1896, le sénateur Morgan introduisit un autre *bill*, substantiellement analogue à celui qui avait été introduit en jan-

vier 1891. Ce *bill* fut adopté au Sénat par 46 voix contre 6, mais il ne fut pas adopté à la Chambre.

Au mois d'octobre 1898, le Nicaragua supprima les franchises de la Compagnie du canal maritime, et il les transféra à une nouvelle Compagnie. L'ancienne et la nouvelle Compagnie en appelèrent, toutes les deux, au Congrès et au pouvoir exécutif en vue de se faire venir en aide et de se faire reconnaître, et, bientôt après, la Compagnie de Panama commença à faire tous ses efforts pour intéresser le gouvernement des Etats-Unis à la voie inférieure de transit

Le 7 décembre 1899, un *bill* « en vue de pourvoir à la construction d'un canal reliant les eaux de l'Atlantique aux eaux du Pacifique », fut présenté à la Chambre par M. Hepburn. Cette mesure contenait des dispositions en vue d'une dernière *appropriation* de 140 millions de dollars pour la construction d'un canal par la voie du Nicaragua comme entreprise gouvernementale. Le *bill* fut adopté par 224 voix contre 36, mais un *bill* analogue présenté au Sénat et appropriant 130 millions de dollars ne fut pas adopté.

L'*act* voté à la dernière session du Congrès et approuvé le 28 juin 1902 concerne l'acquisition par le gouvernement des Etats-Unis de tous les droits, propriété et privilèges de la *Nouvelle Compagnie du Canal de Panama* pour un prix n'excédant pas 40 millions de dollars. Le président est autorisé à acquérir de la République de Colombie le contrôle perpétuel sur une bande de terre large de six milles le long de la voie du canal de Panama, ainsi que le droit d'exercer la juridiction sur cette même bande de terre et sur les ports situés à ses extrémités. Dans le cas où le président serait dans l'impossibilité d'obtenir de la Colombie, à des conditions acceptables et dans un délai convenable, les droits et la propriété de la Compagnie de Panama, ainsi que le contrôle sur cette portion de territoire, il sera autorisé à se mettre en relation avec Costa-Rica et le Nicaragua en vue de l'acquisition d'un contrôle perpétuel sur le territoire nécessaire à l'établissement, à la conservation et à la protection d'un canal par la voie du Nicaragua. Des appropriations additionnelles de 135 ou de 180 millions de dollars au plus, selon que la voie choisie sera celle du Panama ou celle du Nicaragua, étaient consenties pour parer aux dépenses effectives de la construction.

La construction du canal est assurée. Après des siècles, le détroit va enfin nous livrer son secret. On prétend que, pour le moment, le contrôle gouvernemental du canal par les Etats-Unis constitue la meilleure solution possible de sa position internationale. Le temps seul nous dira si l'Europe voudra acquiescer au contrôle exclusif de l'Amérique sur une grande voie commerciale.

Au point de vue de la politique du monde, la construction et l'administration du canal comme entreprise gouvernementale équivaut à l'extension de la souveraineté politique des Etats-Unis sur les nations hispano-américaines. Peut-être le canal deviendra-t-il un jour « une partie de la côte des Etats-Unis ». La génération qui se lève pourra voir l'accomplissement de la prophétie de Tocqueville, à savoir que l'Empire anglo-américain s'étendra du pôle nord jusqu'aux tropiques.

CHARLES HENRY HUBERICH
Docteur en droit, professeur de droit à l'Université du Texas (Austin).

(Traduit par Savinien Bouyssy, avocat).

CORPORATIONS ET SYNDICATS OBLIGATOIRES

A PROPOS D'UN RÉCENT OUVRAGE (1)

SOMMAIRE : Aperçu critique de l'ouvrage de M. Levasseur : *Histoire des classes ouvrières en France depuis la conquête de Jules César jusqu'à la Révolution*. — Des corporations. Historique. — Origine. — Corruption de l'institution par l'esprit de monopole. — Politique de la royauté à l'égard des corporations. — Avantages et inconvénients de l'institution. — Enseignement à tirer de l'histoire des corporations en ce qui concerne le rôle des intéressés dans la réglementation professionnelle à l'époque contemporaine. — Syndicats obligatoires.

Tous ceux qui ont à s'occuper du passé de notre pays doivent se réjouir que M. Levasseur, après un intervalle de quarante-deux ans, ait pu nous donner une nouvelle édition, entièrement refondue, de son ouvrage depuis longtemps épuisé, *Histoire des classes ouvrières en France depuis la conquête de Jules César jusqu'à la Révolution* (1859, 2 vol. in-8° carré, Guillaumin). Cette nouvelle édition peut d'ailleurs être considérée comme un ouvrage complètement nouveau : le sujet en a été élargi, comme l'indique le changement de titre ; de plus, les 1.147 pages d'un texte imprimé très lâche et qu'accompagnaient seulement quelques brèves notes, font place à deux énormes volumes de 1.700 pages d'un format plus grand et d'un texte augmenté de notes innombrables, le plus souvent très longues. Ces changements ne doivent pas surprendre. L'auteur a, en effet, utilisé tous les travaux parus depuis sa première édition ; or, depuis quarante ans, un nombre véritablement énorme de publications sont venues éclairer l'histoire économique et administrative de notre pays. Il y a quarante ans la *Collection des Inventaires des archives départementales et communales* était à peine commencée et elle comprend aujour-

(1) E. LEVASSEUR, membre de l'Institut, *Histoire des classes ouvrières et de l'industrie en France avant 1789*, 2e édition, 1901, 2 volumes in-8° raisin, Arthur Rousseau.

d'hui plus de trois cents volumes. C'est depuis cette époque aussi qu'ont paru, pour ne citer que quelques-uns des principaux, les travaux des Fustel de Coulanges, Giry, Léopold Delisle, Luchaire, Flach, Fagniez, Glasson, Clément, Pigeonneau, Violet, Boislisle, d'Avenel, etc... Aussi, cette refonte, après un temps si long, d'un ouvrage déjà ancien, ne donne pas seulement une haute idée des efforts de l'auteur, de sa ténacité, de la continuité et de l'ardeur de son travail : elle permet encore de constater et d'admirer combien dans cette période, et sur ce point, le travail scientifique a été en France considérable et fécond.

Alors même qu'on l'eût compris strictement et étroitement, un pareil sujet était déjà immense. L'auteur était obligé de nous donner, et il nous donne en effet, une étude de l'organisation de l'industrie aux différentes époques de notre passé : il étudie donc les collèges romains de la Gaule, puis la longue histoire des corporations de métiers, et cette réglementation directe de certaines industries par la royauté qui s'épanouit à la fin du XVIIe siècle et au cours du XVIIIe. Il n'a pas non plus omis de nous dépeindre minutieusement au cours des siècles l'état moral et l'état matériel des classes industrielles ; il étudie les périodes de prospérité et les périodes de misère ; il recherche à l'aide de documents précis, interprétés avec toute la rigueur et toute la sagacité du statisticien, ce que gagnait la classe ouvrière, comment elle était traitée, comment elle vivait. Il n'a pas manqué enfin de nous décrire, aux principales époques de cette longue histoire, l'état de l'industrie en France ; il nous renseigne par exemple en des pages précises sur sa technique, et nous indique à plusieurs reprises en de précieux tableaux, sa répartition géographique en France. C'était là ce que l'ouvrage, pour être fidèle à son titre, devait nous donner : et il nous le donne en effet largement. Mais l'auteur s'est vu obligé d'élargir encore ce sujet déjà si vaste. Il a compris qu'un pareil sujet touche à une foule d'autres qui ne pouvaient pas être complètement négligés ; il a pensé qu'on ne peut pas étudier à part, et isolément, tout un côté de la vie d'une nation. Il est certain, par exemple, que dans une histoire de l'industrie, on ne peut guère laisser ignorer l'histoire des impôts, car, outre que souvent quelques-uns

de ces impôts atteignent directement l'industrie ou le commerce, les autres, par le contre-coup général qu'ils ont sur la vie économique d'un peuple, les intéressent aussi. De même les problèmes monétaires ont une importance de premier ordre dans l'histoire de l'industrie, car non seulement il faut connaître l'histoire des altérations des monnaies et mesurer les troubles qu'elles ont apportés dans les transactions, mais encore les prix et les salaires à diverses époques ne peuvent s'apprécier et se comparer qu'en tenant compte des variations de valeur des métaux précieux. L'histoire du commerce, enfin, n'est-elle pas intimement liée à l'histoire de l'industrie? ne faut-il pas dire de quelle façon la navigation fluviale et maritime accomplissait son rôle de transporter les produits du travail industriel, quelles ressources l'industrie a trouvées pour l'écoulement de ses produits dans le développement et l'organisation des foires et des marchés; dans quelle mesure elle a été protégée contre la concurrence étrangère; quels débouchés elle a réussi à se créer dans les pays étrangers ou dans nos colonies? Voilà comment, en même temps que l'histoire de l'industrie, l'auteur a été amené à faire aussi une histoire des impôts, une histoire de la monnaie, une histoire du commerce, une histoire de la politique douanière, une histoire de la politique coloniale, une histoire même de l'art, car l'architecture, la peinture, la sculpture ne sont-elles pas des formes du travail industriel et qui se mêlent de mille façons à l'histoire de l'industrie. Seule l'histoire de l'agriculture et des questions rurales est restée en dehors de ce plan immense ; encore trouverait-on ici et là sur ce point des indications précieuses, et si M. Levasseur n'en a pas poussé l'exposé plus loin, c'est bien uniquement parce qu'il a voulu se borner, puisqu'il est l'auteur d'un mémoire extrêmement remarquable sur l'histoire de l'agriculture au XVIIIe siècle (1).

Ainsi comprise, on voit combien la tâche était immense et l'on reste stupéfait que l'auteur ait pu venir à bout de la remplir. Il y fallait, outre une puissance de travail rare, les aptitudes les plus diverses. Seul sans doute en France à l'heure

(1) LEVASSEUR, *L'agriculture dans la seconde moitié du XVIIIe siècle* (Mémoire communiqué à l'Académie des sciences morales et politiques, en janvier 1898 ; et publié dans la *Revue d'Économie politique*, 1898, p. 1 et ss.).

actuelle, M. Levasseur, qui est à la fois historien, géographe, statisticien et économiste, était capable de la mener à bien.

Ceci dit, on comprend que cet ouvrage ne puisse pas prétendre apporter sur tous les sujets qu'il aborde des résultats satisfaisants et définitifs. L'auteur connaît trop bien la difficulté et la complexité des questions, pour ne pas être le premier à écarter une pareille prétention. Il est évident qu'il n'a pu faire de recherches originales et personnelles que sur un petit nombre d'entre elles; partout donc où manquent des travaux antérieurs qui aient pu lui servir d'appui, on ne s'étonnera pas que son ouvrage n'apporte pas toujours la lumière et qu'il s'y trouve parfois des obscurités, quelques contradictions et même peut-être quelques inexactitudes. Pour donner un exemple, je dirai qu'il en est par exemple ainsi en ce qui concerne la politique douanière des rois de France (1).

(1) Je ne citerai qu'un seul point. M. Levasseur pense que par l'édit de 1664 Colbert se proposait d'établir l'unité douanière pour la France entière. Il ne fait d'ailleurs par là qu'exprimer ce qui est répété par tout le monde sur ce très fameux édit que bien peu de gens ont lu pour la simple raison que le texte en a été omis par Isambert. « Vingt provinces environ, dit-il, qui formaient presque toute la moitié septentrionale de la France ayant accepté le tarif ne furent plus séparées par aucune barrière ; elles portèrent le nom de « Provinces des cinq grosses fermes ». D'autres provinces qui avaient des intérêts particuliers, tels que..., voulurent rester indépendantes » (t. II, p. 288). Dans un article récent (*Revue d'Economie politique*, 1901, p. 963), il est plus net encore : « Il (Colbert) rédigea le tarif de douane de septembre 1664 que des résistances locales ne lui permirent d'appliquer qu'aux provinces dites depuis ce temps « Provinces des cinq grosses fermes ». Il semble y avoir là quelque imprécision de langage et peut-être même quelque inexactitude.

a) L'existence du groupe de provinces dites :« Provinces des cinq grosses fermes » est bien antérieur à l'édit de 1664. Depuis longtemps, en effet, depuis le XIVe siècle, il existait au point de vue des douanes intérieures un groupe de provinces ayant une situation particulière. C'étaient, selon l'expression du temps, « les provinces où les aides avaient cours ». L'existence de cet impôt dans ces provinces venait, semble-t-il, de ce que, lors du paiement de la rançon de Jean le Bon en 1360, ces provinces, ne voulant pas payer comme les autres une somme (aide) fixe une fois donnée, furent frappées de cet impôt indirect permanent appelé droit d'aide qui atteignait la vente d'un grand nombre de marchandises. Quoiqu'il en soit, de cette origine ce qui est certain, c'est que les « aides » n'existaient que dans un certain nombre de provinces et que ces provinces se trouvaient former un groupe compact comprenant les provinces de la première moitié nord de la France, moins la Bretagne à l'ouest, l'Artois et la Flandre au nord, la Lorraine et la Franche-Comté à l'est. Pour les marchandises qui, n'étant pas vendues dans ces provinces où les « aides » existaient, en étaient exportées, soit sur l'étranger, soit sur les autres provinces, on fit payer un équivalent qui prit le nom d'*imposition foraine* dont l'existence est attestée dès

Mais comment pourrait-il en être autrement, alors qu'il n'existe sur ce point à peu près pas d'études précises et sérieuses? Réjouissons-nous plutôt de voir l'œuvre de M. Levasseur supérieure, même sur ce point, à l'ouvrage pourtant remarquable de M. Pigeonneau qui présente les mêmes lacunes et qui de plus, n'étant pas écrit par un économiste, offre des erreurs d'appréciation singulières, comme par exemple de qualifier de « vrai manifeste protectionniste » (*Histoire du commerce de la France*, I, p. 310) le célèbre préambule de l'Ordonnance de 1305 : or, par cette Ordonnance, Philippe le Bel interdit l'exportation d'une foule de marchandises sans mettre entrave à l'importation d'aucune ; elle se rattache donc au « Système pourvoyeur » et elle est tout juste l'opposé d'une mesure pro-

le XIVe siècle et qui remonte peut-être, comme les aides elles-mêmes, au règne de Jean le Bon. L'imposition foraine fut longtemps perçue au point de départ des marchandises ainsi exportées, ce qui présentait bien des difficultés et bien des complications. Aussi, comme ces provinces formaient un groupe compact et continu, décida-t-on au XIVe siècle de la percevoir à la sortie du groupe. Il y eût donc là, depuis lors, un groupe de provinces enveloppé d'une ligne continue de bureaux de douane ; et c'est lui qui reçut plus tard, mais bien avant le XVIIe siècle, le nom de « Provinces des cinq grosses fermes ».

b) L'édit de 1664 n'a nullement eu pour but d'établir l'unité douanière pour la France entière ; il ne vise que le groupe des provinces se trouvant dans la situation que nous venons de décrire. La lecture du texte suffit à le montrer : « Nous avons par cet édit déclaré et ordonné... que lesdits droits de... soient et demeurent convertis ès dites provinces de Normandie, Picardie, Champagne, Bourgogne, Berry, Bourbonnais, Poitou et Anjou, Duchés de Beaumont, de Thouars et Châtellenie de Chantoceaux, en un seul droit de sortie qui... Et à l'égard des droits d'entrée sur ..., nous voulons qu'ils soient et demeurent pareillement convertis en un seul droit d'entrée... aux entrées desdites provinces et des dits Duchés. » (FORBONNAIS, *Recherches sur les Finances de la France*, Bâle, 1758, t. I, p. 346-7. Le texte de l'édit de 1664 ne se trouve pas dans Isambert). Pour ces provinces là, en effet, l'unification était plus facile puisqu'il existait déjà autour d'elles une chaîne continue de bureaux de douane. Si donc le tarif ne fut pas appliqué aux autres provinces, ce n'est pas par suite d'une résistance de leur part, mais parce que l'édit ne les visait pas. Colbert ne semble donc nullement avoir tenté une unification complète de la France entière au point de vue douanier, comme on le dit partout, mais seulement une unification partielle qu'il a en effet réalisée. Forbonnais lui en fait justement un grief et lui reproche de ne pas être allé plus loin (FORBONNAIS, II, p. 363). Que maintenant des oppositions locales, mais antérieures à l'édit de 1964, aient obligé Colbert à n'y viser que certaines provinces, c'est une autre question et dont je ne peux pas aborder ici l'examen ; il est certain en tout cas qu'elles sont seules visées par le texte de l'édit. C'est peut-être Necker qui aura contribué à jeter quelque confusion sur cette question. Il commet en effet l'erreur dont je parle et son ouvrage, qui a été très lu, a pu la répandre (NECKER, *De l'administration ds Finances de la France*, 1785, t. II, p. 147).

tectionniste. Sans doute d'autres lacunes pourraient être relevées sur d'autres points, mais elles tiennent à la nature de l'ouvrage et il serait parfaitement injuste de l'oublier : avec un plan si vaste l'auteur n'a évidemment songé à faire, et il ne pouvait faire, qu'une synthèse de tous les travaux parus sur ce sujet. Le besoin de cette synthèse se faisait vivement sentir depuis longtemps : la voici enfin, copieuse, élégante, précise et merveilleusement documentée. Nous ne serons plus obligés de la chercher dans les Histoires générales de la France, ou dans de vagues Histoires de la civilisation.

On voit par là quels grands services cet ouvrage est appelé à rendre en France comme à l'étranger. C'est, à vrai dire, et sous la réserve des questions agricoles, l'histoire économique complète de la France depuis les origines jusqu'à la Révolution ; c'est la seule histoire de ce genre que nous possédions à l'heure actuelle. M. Pigeonneau, dans son *Histoire du commerce de la France* (2 vol., 1887, 1897) avait bien commencé une œuvre semblable ; et il est intéressant de remarquer que, partant du commerce, alors que M. Levasseur est parti de l'industrie, il a bien été obligé, comme lui, quoique avec moins d'ampleur, d'élargir aussi son sujet pour y faire entrer presque toutes les faces de l'histoire économique. Mais on sait que la mort de l'auteur a arrêté l'ouvrage au début du XVIIe siècle. L'ouvrage de M. Levasseur le double, en le complétant, jusqu'à cette date, et le continue jusqu'à la Révolution. On peut le rapprocher de l'ouvrage de Cunningham pour l'Angleterre (*The growth of English Industry and Commerce*) qu'il dépasse de beaucoup par l'importance et par la richesse de la documentation ; et l'on peut remarquer que la littérature économique allemande, à ma connaissance, n'en offre pas d'analogue, puisque l'ouvrage de Roscher (*Geschichte der National Œkonomik in Deutschland*) n'est qu'une histoire des idées économiques. Le genre de services qu'il rendra est, par suite, facile à indiquer : il sera précieux à la fois à ceux qui voudront avoir une vue d'ensemble de l'histoire économique de la France, et aussi à ceux qui, ayant à étudier une question particulière, mais n'étant pas des érudits de profession, ont besoin d'un livre qui leur serve en quelque sorte d'introducteur et leur donne quelque idée de la bibliographie du sujet.

Ceci dit, je voudrais m'arrêter un moment sur quelqu'une des grandes questions étudiées dans l'ouvrage de M. Levasseur, et, me rappelant que j'écris ici dans la *Revue de droit public*, je choisirai une question de nature à intéresser ses lecteurs : la question des corporations.

On trouvera dans l'ouvrage les éléments épars d'une étude d'ensemble sur ce sujet et que l'on pourra rapprocher de l'étude sur la même sujet publiée par M. Martin Saint-Léon (1), dont elle diffère à beaucoup de points de vue. Je voudrais, en suivant M. Levasseur, rappeler quelques-uns des traits les plus intéressants de l'histoire des corporations ; je voudrais surtout dire un mot du jugement porté par l'auteur sur cette institution.

Je ne m'arrêterai pas sur la question de l'origine des corporations en France, bien que l'auteur en fasse une étude approfondie ; il pense que l'on ne peut citer aucun fait ni aucun document prouvant qu'elles soient sorties des collèges d'artisans de la Gaule romaine. Le XIIIe siècle est l'âge d'or de l'institution. A cette époque, les corporations sont pleinement constituées ; apparues au XIe siècle en même temps que les communes, elles se multiplient au XIIIe, et le *Livre des Métiers* d'Etienne Boileau qui date de la deuxième moitié du XIIIe siècle compte déjà à Paris cent une corporations. Mais si l'institution existe dès lors avec tous ses traits caractéristiques, elle n'existe que dans un très petit nombre de villes, les plus grandes ; et pour l'ensemble de la France le régime corporatif restera jusqu'à la fin du XVIIe siècle, jusqu'à ce qu'aient abouti les mesures prises par la royauté dans un but fiscal pour la généraliser, une exception et non pas une règle. M. Levasseur apporte sur ce point un certain nombre de faits précis permettant d'apprécier le degré d'extension du régime corporatif aux différentes époques.

La corporation exista dès lors avec son personnel bien connu d'apprentis, de valets ou compagnons, de maîtres ; avec son droit de réglementer le métier par des statuts que doit approuver le seigneur (roi, duc ou comte, évêque ou abbé) ; avec ses chefs élus par les maîtres (jurés, syndics, prud'hommes,

(1) MARTIN SAINT-LEON, *Histoire des corporations de métiers*, Guillaumin, 1897.

gardes), qui ont des pouvoirs d'administration, d'inspection, et même de juridiction. A cette époque n'existe pas encore l'abîme qu'il y aura plus tard entre les maîtres et les valets. La maîtrise n'est pas encore entravée par des taxes et des formalités coûteuses, et l'on ne peut citer au XIIIe siècle qu'un seul exemple de statuts imposant l'obligation du chef-d'œuvre. La production industrielle se faisant encore toute entière dans la forme de la très petite industrie, maîtres et valets travaillent et vivent ensemble. Déjà pourtant, dans l'usage qu'elle fait de son pouvoir réglementaire, apparaît, à côté du motif légitime d'assurer grâce à lui la loyauté de la fabrication, ce qui sera le principal élément corrupteur de l'institution, c'est-à-dire l'esprit de monopole. Il apparaît déjà dans les règles qui interdisent la fabrication d'un objet aux gens d'un autre métier, dans les règles qui restreignent le nombre des apprentis, dans les mesures contre les marchands du dehors : mais, du moins, la maîtrise reste-t-elle encore largement ouverte. M. Levasseur a relevé ce fait que l'esprit de monopole se manifesta plus tard dans les corporations du Midi que dans celles du Nord ; dans les premiers statuts des corporations toulousaines on ne trouve que des règles tendant à empêcher les falsifications et les fraudes. Ces différences disparurent d'ailleurs par la suite, et, comme il arrive trop souvent, c'est le mauvais exemple qui l'emporta.

C'est de là que devaient sortir par la suite tous les inconvénients de l'institution. Le métier se défend avec âpreté contre toute concurrence du dehors ; les querelles entre métiers voisins deviennent de plus en plus nombreuses, de plus en plus violentes, et de plus en plus ridicules. Mais on cherche aussi, et de mille façons, à restreindre également la concurrence dans l'intérieur du métier. Les jurés, ou chefs du métier, jadis nommés par tous les maîtres, ne le sont plus que par quelques-uns, car entre les maîtres des divisions se sont établies en jeunes, modernes et anciens. Dès lors, « les jurés et anciens jurés formèrent une sorte de caste aristocratique qui accapara les charges, se nommant alternativement les uns les autres et jouissant de plus de profits et de plus d'immunités que les autres membres » (II, 927). Les règles de fabrication, destinées à empêcher les fraudes, sont employées à entraver toute inno-

vation et tout progrès. Enfin, et surtout, les conditions de la maîtrise de plus en plus coûteuses, longues et difficiles, mais adoucies ou supprimées pour les fils des maîtres, ferment l'entrée des métiers. Le métier tend à devenir héréditaire dans les familles. C'est ainsi, par exemple, que les bouchers de Paris en arrivent à se succéder de pères en fils; dans les familles enrichies, le maître boucher n'exerce plus le métier, mais il se contente de louer très cher ses étaux à des garçons qui sont les vrais bouchers.

La royauté aurait dû mettre obstacle au développement de cet esprit de monopole. Mais, on le sait, le besoin d'argent l'amena à voir dans l'institution un moyen d'augmenter ses revenus et elle préféra en tirer des ressources. Une part des amendes est réservée au roi. Des taxes sur les maîtrises sont perçues au profit du trésor royal. Les rois se sont, de plus, arrogé le droit d'accorder moyennant finances des lettres royales de maîtrise avec dispense des épreuves statutaires, et ils en abusent si bien que, à maintes reprises, ces lettres créés en trop grand nombre ne trouvent plus d'acquéreurs; la royauté imagine encore de transformer en offices concédés par le roi les fonctions de jurés, et soit que les corporations atteintes par cette mesure achètent et éteignent ces offices, soit qu'elles ne puissent le faire et qu'on les concède, c'est encore une source de revenu dont nos rois, et Louis XIV notamment, firent un grand usage. En présence du parti que la royauté sut ainsi tirer de l'institution, on comprend que bien loin d'intervenir pour la restreindre et la diriger dans la voie de la liberté, elle n'ait songé qu'à la généraliser. C'est ce que firent, sans grand résultat, l'édit de 1581 et l'ordonnance de 1597; avec beaucoup plus de résultats au contraire l'ordonnance de 1673. Et cependant, aux Etats-Généraux de 1614, les derniers avant ceux de 1789, le Tiers-Etat, dont les représentants il est vrai ne sortaient pas en majorité des communautés d'arts et métiers, traçait à la royauté dans un vœu remarquable la voie qu'elle aurait dû suivre : « Que toutes maîtrises de métiers, dit-il, érigées depuis les Etats tenus à Blois en l'an 1576 soient éteintes, sans que par ci-après elles puissent être remises, ni aucunes autres de nouveau établies et soient les exercices desdits métiers laissés libres à nos pauvres sujets,

sous visite de leurs ouvrages et marchandises par experts et prud'hommes qui à ce seront commis par les juges » (II, 160).

Il serait pourtant injuste ne méconnaître que quelques tentatives furent faites par le pouvoir royal pour mettre obstacle aux abus des corporations. L'édit de 1581 qui, dans un but fiscal, ordonnait la création des corporations dans tout le royaume, avait aussi des dispositions destinées à élargir les cadres de l'institution : il donne aux maîtres de Paris le droit de s'établir partout, et aux maîtres d'une ville de Parlement celui d'exercer leur métier dans tout le ressort du Parlement. Ces velléités, qui furent peu suivies d'effet, furent d'ailleurs rares. La royauté sut du moins, à côté des corps de métiers, faire une place, quoique bien petite, à l'industrie libre. En soustrayant au régime des corporations les artisans qui suivaient la Cour et les nombreux ouvriers qui, depuis Henri IV, logèrent au Louvre, elle permit à l'esprit d'innovation et de progrès de se faire jour. Les innombrables manufactures créées avec privilège royal depuis Henri IV, et surtout depuis Colbert, permirent d'autre part à la grande industrie de se développer en dehors des règles corporatives.

On ne s'étonnera pas, après ce résumé, que le jugement porté par M. Levasseur sur les corporations soit assez sévère. Ce n'est pas pourtant qu'il méconnaisse les services qu'elles ont rendus, car tout en raillant avec esprit les historiens « qui se sont fait ce système commode d'approuver successivement toutes les institutions, en admettant comme un axiome qu'elles devaient répondre aux besoins du moment puisqu'elles ont existé » (p. XIV), il a pourtant trop d'esprit historique pour ne pas avoir aperçu les besoins auxquels les corporations doivent leur existence. Il reconnaît donc que la corporation a été, aux époques troublées du moyen âge, « la sauvegarde de l'industrie... et en quelque sorte la cité de l'homme de métiers... Seule elle pouvait donner alors à l'industrie la protection et la sécurité nécessaires à son développement » (I, p. 467-8). Mais lorsque le pouvoir royal fut devenu assez fort pour assurer la protection des droits individuels, l'institution aurait dû peu à peu disparaître ; elle avait cessé d'être nécessaire « vraisemblablement dès le XVIe siècle et assurément au XVIIe et XVIIIe siècle. » L'auteur condamne donc son maintien au nom des

inconvénients bien connus ordinairement reprochés aux corporations : « barrière contre les inventions, triomphe légal de la routine, source de procès » (II, p. 931). Il ne reconnaît même pas à la réglementation corporative le mérite d'avoir assuré la loyauté de la fabrication ; d'innombrables faits accumulés par lui prouvent, à son avis, que si les règlements prescrivaient bien la loyauté de fabrication, la pratique s'écartait infiniment de la règle. Il refuse également à la corporation cet avantage que ses défenseurs de nos jours lui ont si souvent attribué, d'avoir du moins exercé une influence bienfaisante sur le sort de la classe ouvrière. C'est là un point auquel M. Levasseur tient beaucoup, pour lequel il a multiplié les démonstrations, et qu'il semble bien en effet avoir établi. A mesure que l'accès à la maîtrise est rendu plus coûteux et plus difficile, la séparation s'accentue entre le maître et l'ouvrier qui est condamné à le rester toute sa vie (I, 598). L'ouvrier ne joue aucun rôle dans l'organisation corporative : ni dans l'élaboration des statuts, ni dans la nomination des jurés, sauf quelques exceptions très rares et anciennes (I, 599) ; « faite par les maîtres, elle protégeait les maîtres », et ne protégeait nullement l'ouvrier ; elle était, bien au contraire, « une sorte de coalition tacite et permanente contre la hausse des salaires » (II, 941-2). On a cru que la corporation accordait assistance à l'ouvrier. Sur les aumônes qui étaient faites par les confréries ou par les corps de métiers, on a cru qu'une grosse part était attribuée aux ouvriers. C'est une erreur. « C'était presque toujours aux maîtres qu'elles étaient accordées. Sur des centaines de statuts on n'en peut citer qu'un très petit nombre dont quelque article donnât à cet égard un droit aux compagnons et aux apprentis » (II, 132). Et cette erreur vient d'une confusion de mots : « Les statuts parlent quelquefois d'ouvriers ayant droit aux aumônes. Mais le mot ouvrier désignait ceux qui ouvrent et s'appliquait principalement ou exclusivement aux maîtres » (II, 132, note). C'est le mot « valet » et plus tard le mot « compagnon » qui désignent les véritables ouvriers. La vérité c'est, au contraire, que dans la corporation les ouvriers sont étroitement subordonnés ; soumis à des statuts rédigés sans leur approbation, il leur est interdit de travailler chez d'autres que chez les maî-

tres, de s'assembler et de se livrer à toute cabale ou à toute coalition (II, 162-164), et ils ne jouissent de rien d'analogue aux monopoles que les maîtres possèdent, car jamais on ne voit les statuts interdire aux maîtres d'embaucher les « forains », les ouvriers du dehors.

L'auteur condamne donc complètement cette institution dont les inconvénients manifestes n'étaient plus compensés par aucun avantage. Et il semble bien en somme que ce doive être là sur l'institution, telle qu'elle fonctionnait à la fin de l'ancien régime, le jugement définitif de l'histoire. Il ne partage même pas l'opinion de ceux qui pensent que l'on aurait dû se contenter de réformer les abus des corporations sans supprimer l'institution (II, 933). Peut-être, en effet, le mal était-il trop ancien, le pouvoir royal trop affaibli ; et peut-être, comme il le dit, « dans la corporation remaniée les abus auraient reparu, comme les branches coupées repoussent sur un tronc resté vigoureux. » Ce qui semble le prouver, c'est, après l'échec de la tentative de suppression faite par Turgot, l'échec de la tentative de réforme entreprise par Necker. Mais si l'on doit reconnaître qu'à la fin du XVIIIe siècle, les circonstances ne se prêtaient pas à une simple réforme des corporations, n'y avait-il pourtant dans cette institution aucune idée dont notre temps puisse tirer profit? C'est là un point sur lequel je voudrais dire quelques mots pour finir.

On sait que de nos jours les corporations de l'ancien régime ont trouvé des défenseurs enthousiastes qui souhaitent de voir renaître dans nos sociétés quelque chose de plus ou moins analogue à cette institution disparue. M. Levasseur condamne ces tendances : « La politique, dit-il, ne saurait en réclamer le rétablissement dans notre société contemporaine sans commettre un anachronisme et un contre sens. L'idée d'association qui fait des progrès en France, ne saurait être confondue avec les communautés d'arts et métiers qui en étaient une forme, mais une forme étroite, basée sur le monopole » (II, p. 942). N'est-ce pas là une condamnation un peu sommaire, et n'y aurait-il pas lieu entre les idées ainsi condamnées de faire certaines distinctions ?

Certainement on a eu tort de vouloir se livrer à une réhabi-

litation historique des corporations, qu'il ne semble guère possible d'établir sur des preuves suffisamment solides.

Certainement aussi il faut repousser toute tentative faite pour restreindre ce que j'appellerai non pas la liberté du travail, mais, pour préciser, la liberté des professions. Tout homme doit pouvoir, sauf pour quelques professions exceptionnelles, mais dont les conditions d'entrée doivent alors être fixées par la loi et non par les intéressés, exercer la profession de son choix. La violation de ce principe et les entraves sans cesse accrues que l'esprit de monopole avait accumulées à l'entrée des professions, furent pour les corporations la source de tous les abus.

Mais devons-nous rejeter pour cela entièrement toute idée de réglementation professionnelle émanant des intéressés ? L'ancien régime a connu aussi, lors de l'essor du mouvement communal au moyen âge, les abus et les excès de l'organisation communale, troubles, violences, émeutes, gestion financière imprudente et folle ; mais parce que ici, à la différence de ce qui s'est passé pour les corps et métiers, la royauté a su intervenir et, parce qu'elle a su, par un long travail poursuivi du XIVe au XVIe siècle, restreindre les droits des communes, elle n'a pas laissé l'institution se déconsidérer elle-même comme la corporation par une longue histoire d'abus qui se sont aggravés en se perpétuant. C'est ce qui nous a permis de garder le régime communal en le généralisant, pour accorder aux représentants des groupements locaux, et dans des limites étroites fixées par la loi, certains pouvoirs réglementaires dont les arrêts s'imposent à tous. Pareille chose ne pourrait-elle pas être faite, dans une mesure modeste d'abord et très prudente, pour les groupements professionnels ?

Qu'on veuille bien le remarquer en effet, l'idée d'une certaine réglementation de l'industrie, au moins en ce qui concerne la protection de la classe ouvrière, gagne sans cesse du terrain et s'impose de plus en plus à l'esprit de nos contemporains. Mais pense-t-on vraiment que la loi puisse à cet égard fixer une réglementation assez minutieuse pour être complètement efficace ? C'est un partisan convaincu de la protection légale des travailleurs, c'est M. Raoul Jay qui le démontrait jadis : « La loi peut poser un principe, mais comment ferait-

elle pour en modifier l'application suivant les infinies variétés de l'industrie, et surtout pour en assurer la sincère et complète application » ? (1) Il suffit de jeter avec lui les yeux sur les règlements très nombreux et très minutieux que les *Trade-Unions* anglaises ont été obligées d'imaginer afin de faire respecter le principe du *standard rate* en matière de salaires, pour rester convaincu comme lui qu'une pareille œuvre ne peut être entreprise et menée à bonne fin que par des hommes initiés depuis longtemps à tous les secrets de chaque industrie. C'est dire que la réglementation ne saurait être efficace sans l'intervention des groupements professionnels. Et ne pourrait-on pas en dire autant d'une foule d'autres questions : de la question du placement, de la question de l'apprentissage, de la question de l'assurance ouvrière (accidents, maladie, vieillesse, chômage), de la question de la conciliation et de l'arbitrage ? Pour toutes ces œuvres dont la nécessité s'impose, l'intervention du groupement professionnel sera le seul moyen d'arriver à des résultats satisfaisants.

Mais pour que cette intervention soit efficace, une condition préalable est indispensable : il faut que le groupement professionnel possède un certain pouvoir réglementaire et que la décision des majorités, sur les points et dans les limites fixés par la loi, puisse s'imposer à tous. Avec l'association professionnelle libre ne voyons-nous pas sans cesse des mesures incontestablement excellentes et approuvées par la très grande majorité des intéressés, rendues impossibles par la résistance égoïste de quelques-uns de ces hommes que l'on appelle en Suisse des « cotoyeurs » ?

C'est donc le syndicat obligatoire (2) : mais ce mot, sans

(1) Raoul Jay, *L'évolution du régime légal du travail* (Revue politique et parlementaire, juin 1897).

(2) On trouvera une étude du syndicat obligatoire avec la bibliographie du sujet dans les articles de M. Raoul Jay : *Une corporation moderne* (dans le volume « Etudes sur la question ouvrière en Suisse », 1893) ; *L'organisation du travail par les syndicats professionnels* (*Revue d'Economie politique*, 1894) ; *L'évolution du régime légal du travail* (*Revue politique et parlementaire*, 1897). Voir aussi : un article de M. de Girard où, à côté d'appréciations historiques contestables, on trouvera quelques faits intéressants relatifs à la Suisse (*Revue d'Economie politique*, 1899). Paul-Boncour, *Les rapports de l'individu et des groupements professionnels*, thèse Paris, 1900 ; Hubert Lagardelle, *L'évolution des syndicats ouvriers en France*, thèse Paris, 1901, p. 321 et ss.

doute peu heureux, si l'on entend simplement par là l'obligation pour tous les membres d'une profession de se soumettre aux décisions prises sur certains points par les représentants de la majorité, ce mot ne doit pas effrayer. Il ne peut être question de donner à toutes les décisions du groupement professionnel force obligatoire, mais seulement sur certains points et dans certaines limites qu'indiquerait la loi. Il s'agit simplement de faire pour le groupement professionnel ce que nous acceptons sans scandale pour le groupement local, la commune. Alors que le principe de la soumission aux décisions de la majorité est la base de notre vie politique, comment admettre qu'on ne lui fasse aucune place dans l'organisation industrielle? Comme le disent deux écrivains suisses : « Dans le domaine politique, il est admis que les minorités doivent subir la loi des majorités... Dans le domaine industriel, c'est précisément le contraire qui existe. Un seul intéressé (les auteurs visent surtout les syndicats de patrons) peut, s'il représente des intérêts de quelque importance, paralyser complètement l'action bienfaisante que ce syndicat exercerait sans lui. Ce n'est plus la majorité qui commande, c'est la minorité qui règne » (1). Comme on l'a remarqué, si la communauté d'intérêts que crée sur certains points le fait d'habiter la même localité a fait organiser la commune, il naît certes du fait d'exercer la même profession des intérêts communs pour le moins aussi sérieux et pour lesquels une organisation est nécessaire. Et ne serait-ce pas singulier de voir écarter en principe et *a priori* cette solution dans un pays qui non seulement possède une organisation communale, mais où, dans chaque ville importante, fonctionnent, avec des pouvoirs disciplinaires et réglementaires étendus, des Conseils de l'ordre pour les avocats, des Chambres des notaires, des Chambres des avoués ; où enfin existe, sans soulever le moindre étonnement, toute une série de véritables syndicats obligatoires en matière de propriété immobilière (2).

(1) Fritz Huguenin et James Perrenoud, *Les syndicats industriels et leur application à l'industrie horlogère* (Rapport au Conseil fédéral, 1889).

(2) Les économistes qui se sont occupés de ces questions n'ont pas assez remarqué, en effet, que nous possédons toute une série de syndicats obligatoires en matière de propriété immobilière et principalement en matière de propriété

Mais à quoi bon faire appel à des arguments théoriques? Il suffit de regarder autour de nous et nous verrons une tendance vers la solution que j'indique se dégager avec évidence des faits de notre vie contemporaine. Sans parler de ceux qui songent à donner aux groupements professionnels un rôle électoral, je rappellerai que nous avons déjà des juridictions professionnelles élues (tribunaux de commerce, conseils de prudhommes) où il faut bien que tous se soumettent aux décisions des représentants élus par les majorités. Nous avons dans les mines des délégués mineurs nommés par leurs camarades pour veiller à l'exécution des mesures de sécurité. Nous avons des conseils consultatifs dans lesquels un rôle important est attribué aux groupements professionnels : Conseil supérieur du travail et Conseils du travail lorsqu'on voudra bien les faire fonctionner. En matière d'infraction aux lois ouvrières, une circulaire de M. Millerand, ministre du commerce, recommandait naguère aux inspecteurs du travail de provoquer et d'écouter les observations des syndicats ouvriers. Enfin le projet de loi de M. Millerand sur la conciliation et l'arbitrage, donnait un rôle important aux majorités pour les décisions

rurale. En voici une liste que j'ai dressée non sans peine et qui peut-être n'est pas complète. Ce sont d'abord toutes les associations syndicales relatives au régime des eaux, qui sont régies actuellement par la loi du 21 juin 1865 et qui sont d'ailleurs, pour la plupart, bien plus anciennes : associations pour le dessèchement des marais, pour les travaux d'endiguement, pour les travaux de curage, etc. (lois 21 juin 1865, 22 décembre 1888 ; décret 9 mars 1894 ; loi 8 avril 1898). Il y a là de véritables syndicats obligatoires créés sous certaines conditions de majorité fixées par les textes et dont les minorités font obligatoirement partie. Pour les travaux de restauration et de conservation de terrains en montagne, il en est de même (loi 4 avril 1882, art. 4 ; décret 11 juillet 1882, art.9 et 10). De même aussi pour la lutte contre le phylloxéra ; et le comité directeur de l'association peut imposer à tous les propriétaires le traitement choisi par lui ou même l'arrachage (loi 15 décembre 1888 ; décret 19 février 1890). On peut presque dire qu'en matière agricole le syndicat obligatoire est d'une pratique courante. Entre les propriétaires de mines, enfin, des associations du même genre peuvent être créées pour l'assèchement des mines (loi 27 avril 1838). Sur tous ces domaines on se trouvait en présence de travaux répondant à un intérêt collectif plus ou moins étendu. Mais la commune ne pouvait pas en être chargée, la totalité des habitants n'y étant pas intéressés. D'autre part, l'Etat était trop loin pour en entreprendre l'exécution en temps utile et en surveiller l'entretien. C'est donc aux intéressés eux-mêmes que l'on s'est adressé, mais en donnant à la majorité d'entre eux un droit de coercition sur la minorité. C'est tout à fait l'enchaînement d'idées qui doit également mener à donner certains pouvoirs aux majorités dans les groupements professionnels de l'industrie et du commerce.

à prendre. Il faudra bien aussi que nous nous décidions quelque jour à établir sur la base du groupement professionnel, comme en Allemagne, notre assurance obligatoire contre les accidents ; les faits, j'en suis convaincu, sauront bien nous y contraindre. De même encore pour l'apprentissage, dont la réglementation reconnue nécessaire vient d'être discutée par le Conseil supérieur du travail dans sa dernière session, il semble bien qu'il soit difficile de le réglementer sans s'adresser aux groupements professionnels. De toutes parts ainsi, au bout de toutes les discussions sur les questions ouvrières de notre temps, nous voyons surgir, comme solution la meilleure, comme solution imposée par les faits, le recours aux groupements professionnels. Mais comment s'appuyer sur eux s'ils ne sont pas armés par la loi de pouvoirs rendant obligatoires les décisions de leurs majorités ?

Plus on observe et plus on réfléchit, plus on reste convaincu qu'il y a là une tendance très nette, qui n'a pas sa source dans quelque conception *a priori*, ni dans une admiration aveugle des choses du passé, mais qui répond à des besoins profonds de la vie contemporaine, et qui se réalise peu à peu devant nous. L'homme politique ne doit évidemment pas céder brusquement à la poussée de ces besoins qui sont encore sur bien des points assez imprécis et confus, et on ne doit agir que peu à peu, avec une grande prudence, puisque c'est toute une réorganisation de nos sociétés qui va s'accomplir et qu'elle demandera sans doute plus d'un siècle. Mais l'intelligence de ces besoins doit du moins déterminer dans les esprits une orientation générale et le désir de marcher dans ce sens. Quant à l'historien, il ne peut s'empêcher de constater que nous allons à une résurrection d'institutions qui, tout en étant inspirées par d'autres intérêts, tout en respectant surtout le principe essentiel de la liberté des professions, auront cependant quelque analogie lointaine avec les anciennes corporations.

Il va sans dire que si la condamnation, d'ailleurs justifiée, des corporations par M. Levasseur, nous a amené à dire un mot de ce mouvement contemporain d'idées et de faits, l'auteur n'avait pas, dans cette œuvre d'histoire du passé, à s'en occuper. Nous ne posséderons sur ce point son opinion moti-

vée que dans les travaux qu'il annonce pour un avenir, espérons-le, très prochain. Après cette refonte de son *Histoire des classes ouvrières avant 1789*, M. Levasseur se propose, en effet, de refondre à son tour son ouvrage sur l'*Histoire des classes ouvrières depuis 1789* en le poussant jusqu'à 1870. L'œuvre se terminerait enfin par une troisième partie consacrée aux questions contemporaines et intitulée : « *L'industrie et les questions du travail sous la troisième République* ».

F. Sauvaire-Jourdan,
Professeur à la Faculté de droit
de Bordeaux.

LES TRIBUNAUX D'HONNEUR DES MÉDECINS EN PRUSSE

Leur organisation et leur fonctionnement

SOMMAIRE : I. La loi du 25 novembre 1899. — II. Appréciation critique de la loi

I

La loi du 25 novembre 1899

En édictant la loi du 25 novembre 1899 « concernant les tribunaux d'honneur des médecins, le droit de lever des taxes et les caisses des chambres des médecins », le législateur a voulu donner satisfaction aux aspirations du monde médical vers une amélioration de ses intérêts professionnels en lui accordant une représentation régulière et légale. Avec beaucoup de sagesse, cette loi évite d'édicter une foule de prescriptions juridiques sous prétexte de réglementation du corps médical; elle ne se perd pas dans une énumération casuistique des actes considérés comme licites ou illicites pour un médecin dans l'exercice, voire même en dehors de l'exercice de ses fonctions. On a pensé fort justement qu'une telle énumération ne pourra jamais fixer dans ses moindres détails les devoirs professionnels ou extra-professionnels du médecin et que partant, loin d'améliorer la loi, elle ne fera que l'encombrer. La loi se contente de formuler le précepte général que le médecin *est tenu d'exercer sa profession consciencieusement, et, tant dans cet exercice qu'en dehors, de se conduire comme l'exige la considération attachée à l'état médical*; du reste avec la réserve que les opinions et les actes du médecin dans le domaine politique, scientifique et religieux ne sauraient rentrer dans la compétence de cette juridiction.

L'organisation du tribunal d'honneur comme aussi sa pro-

cédure, à l'exception de la publicité des débats, reposent sur les mêmes principes que la juridiction pénale ordinaire.

Il y a un tribunal d'honneur, qui forme la première instance, pour chaque circonscription de chambre de médecins ; l'appel a lieu à la Cour d'honneur médicale de Berlin.

La compétence personnelle du tribunal d'honneur s'étend à tous les médecins ayant reçu l'autorisation d'exercer (*approbirte*) de la circonscription de la chambre médicale, à l'exception de ceux soumis à une juridiction spéciale, d'honneur ou disciplinaire (médecins fonctionnaires, médecins militaires, médecins de marine, en activité de service ainsi que ceux de la réserve pendant leur présence au corps). Cette compétence est constatée au moyen d'une liste dressée chaque année par le bureau de la Chambre des médecins qui est tenu de la compléter et de la rectifier et qui contient les noms des médecins ayant reçu l'autorisation d'exercer, électeurs de cette chambre. Une renonciation prolongée à l'autorisation d'exercer, ou l'annulation de celle-ci peuvent soustraire un médecin à la juridiction du tribunal d'honneur, mais il n'en est pas de même de la cessation de la pratique médicale.

La compétence locale du tribunal d'honneur se détermine d'après la résidence, selon le cas d'après le lieu où séjourne le médecin au moment où se produit la plainte, quand le tribunal statue par voie contentieuse, ou au moment où est reçue la demande en conciliation devant le tribunal. Il appartient à la Cour d'honneur de trancher les contestations sur la compétence; elle a aussi le droit de dessaisir d'une affaire le tribunal compétent pour l'attribuer à un autre quand il existe à l'égard du premier des raisons de douter de son impartialité.

L'introduction d'une procédure d'honneur n'émane pas seulement des tiers: elle peut aussi être réclamée par un médecin contre lui-même et cette demande ne peut être repoussée. Par contre des actions évidemment de pure chicane sont susceptibles d'être rejetées sur le champ sans qu'aucune réclamation contre un pareil rejet soit recevable.

Le tribunal d'honneur est composé de la façon suivante:

1) Le président et trois membres de la Chambre des médecins, lesquels, de même que quatre suppléants, sont choisis

parmi les membres et électeurs de la Chambre des médecins et élus par ces derniers.

2) Un membre magistrat d'un tribunal ordinaire, choisi, ainsi qu'un suppléant, par le bureau de la Chambre des médecins pour une durée de six ans.

Pour occuper son siège au tribunal d'honneur, le membre magistrat doit avoir la ratification du président de la Cour suprême et l'approbation du premier président.

Le ministère public est représenté par un délégué du premier président. C'est à ce dernier qu'il appartient d'exercer le contrôle général de l'Etat sur la compétence du tribunal d'honneur, mais, devant ce tribunal, il est suppléé par un délégué permanent ou désigné pour chaque affaire.

Les fonctions de greffier peuvent être remplies par un médecin ou un non-médecin.

En fait de procédures, la loi reconnaît : la procédure en conciliation, la procédure non formelle, et la procédure formelle.

La *procédure en conciliation* a pour but d'aplanir les différends qui s'élèvent dans les relations de la profession médicale soit entre médecins soit entre les médecins et d'autres personnes. La direction de cette procédure peut être confiée au président ou à un autre membre du tribunal d'honneur. La loi ne contient de dispositions concernant la procédure en conciliation qu'en ce qui touche le devoir des médecins de la circonscription de la Chambre médicale de fournir des renseignements et d'obtempérer aux citations et aux arrêtés du tribunal d'honneur ou de son membre délégué dans les différends entre médecins (peine disciplinaire, maximum 300 marks), comme aussi le devoir des autorités de fournir des renseignements et l'obligation des fonctionnaires de la police locale de procéder à l'audition des personnes et de la constater par procès-verbal. Les requêtes aux tribunaux, auditions et prestations de serment de témoins et d'experts ne sont pas recevables dans cette procédure où le tribunal fonctionne sous le nom de « Conseil d'honneur ».

Dans la *procédure d'honneur* non formelle, l'accusé et le délégué du premier président entendus, la peine (avertissement, privation de la licence, amende, cumulativement ou

séparément, la loi ne le dit pas) peut être prononcée sans autre formalité par le tribunal. L'accusé et le délégué du premier président peuvent, avant le prononcé de la décision, réclamer la procédure formelle, et cette demande est toujours recevable. La procédure d'honneur non formelle n'est pas possible dans le cas où un médecin requiert la juridiction d'honneur contre lui-même. L'inculpé et le délégué peuvent, dans le délai d'un mois à partir de la notification de la décision, se pourvoir contre celle-ci devant la Cour d'honneur.

La *procédure d'honneur formelle* comprend : l'instruction et les débats. L'instruction s'ouvre par une décision du tribunal, qui énonce le fait mis à la charge de l'inculpé et désigne le commissaire enquêteur et le représentant du ministère public; en règle générale le premier est le membre magistrat, le second, le délégué du premier président.

Le ministère public peut se pourvoir dans le délai d'un mois devant la Cour d'honneur pour motifs de droit ou de fait contre le rejet de la demande d'ouverture de l'instruction. A l'inculpé appartient le même droit contre la décision qui donne ouverture à l'instruction, mais uniquement pour cause d'incompétence ou de partialité.

La procédure d'honneur ne peut être ni ouverte ni suspendue en raison de faits qui donnent ouverture à une action pénale ou à une action en retrait de la licence, une fois que l'action publique a été intentée ou que la procédure de retrait a été introduite.

Après l'acquittement ou le non-lieu dans une de ces deux procédures, les faits qui ont été produits ne sont admis à la preuve devant le tribunal d'honneur qu'autant que, indépendamment de l'action pénale, ou des dispositions du § 53 de la loi d'Empire sur l'industrie (Reichsgewerbeordung), ils sont passibles d'une peine de la part de la juridiction d'honneur.

La procédure d'honneur ouverte ou ajournée doit être suspendue en cas de retrait permanent de la licence après l'ouverture ou l'ajournement de l'action d'honneur. Cette décision peut être publiée. Indépendamment de la procédure judiciaire, le tribunal d'honneur décide de l'ouverture ou de la continuation de l'action d'honneur au cas de la condamnation par la juridiction pénale, qui peut entraîner ou non la suppression temporaire de la licence.

Dans la procédure pénale, l'absence du prévenu peut empêcher le jugement définitif d'être rendu ; dans la procédure d'honneur, cette absence n'empêche pas l'action de suivre complètement son cours.

Pour la production des preuves dans l'instruction, sont applicables les prescriptions du Code de procédure pénale (Strafprozessordnung), concernant les pouvoirs des tribunaux relativement aux demandes du commissaire-enquêteur tendant à obtenir la comparution des témoins ou des experts défaillants. Ceux-ci prêtent serment si la loi les y autorise, quand leurs allégations sont graves. Il n'y a pas de mandat d'amener si le prévenu ne se présente pas à la citation. On ne peut s'adresser à un tribunal ordinaire pour qu'il procède à l'interrogatoire du prévenu.

Le ministère public a en tout temps le droit de consulter le dossier. C'est le tribunal d'honneur qui décide sur le recours qu'il pourrait former contre un refus de donner suite à ses réquisitions ultérieures.

A la fin de l'enquête, portée à la connaissance de l'inculpé, le commissaire enquêteur présente l'acte au tribunal d'honneur, qui le soumet au ministère public. Celui-ci requiert ou l'abandon de l'action ou l'engagement des débats sur la production d'un acte d'accusation contenant l'exposé des faits et des preuves. L'abandon de l'action est irrecevable s'il s'agit d'un médecin qui réclame une enquête sur son compte. Une action abandonnée ne peut être reprise que dans le délai de trois ans sur preuves et faits nouveaux.

Après le dépôt de l'acte d'accusation, le prévenu peut réclamer l'assistance d'un avocat ou d'un médecin ; le dossier est mis à la disposition de ce défenseur.

Les personnes impliquées dans l'affaire, ou les membres du tribunal d'honneur suspects de partialité ne peuvent pas participer aux débats. Ces personnes peuvent se récuser elles-mêmes ; en ce cas un suppléant occupe immédiatement leur place ; dans le cas contraire c'est le tribunal d'honneur qui décide.

Le droit d'assister aux débats n'appartient pas de façon absolue aux membres de la chambre médicale, mais il peut leur être accordé, ainsi qu'à d'autres personnes. Le président

a, à ce point de vue, un pouvoir discrétionnaire. Il peut aussi imposer silence aux assistants.

L'absence de l'inculpé n'empêche pas la continuation des débats. Le tribunal peut toutefois, en tout temps, ordonner la comparution, en avertissant le prévenu que la représentation par un avocat ou un médecin ne sera pas recevable comme devant d'autres juridictions. Il n'y a pas de mandat d'amener.

Pour la langue employée aux débats, l'assistance des interprêtes, l'audition ou l'admission au serment des sourds, des muets et des personnes connaissant imparfaitement la langue allemande, on applique les dispositions du Code d'organisation judiciaire.

La marche des débats est en général la suivante :

Lecture de la décision d'ouverture d'enquête, rapport sur les faits servant de base à la procédure suivie jusqu'ici, audition de l'inculpé, des témoins et des experts, réquisitoire du ministère public, réplique de l'accusé et de son défenseur, délibéré du tribunal, prononcé du jugement.

Sur la demande du prévenu ou du ministère public ou par décision du tribunal, on lira aux débats les allégations des témoins non convoqués, entendus au cours de l'enquête ou par un juge désigné. Le tribunal peut aussi en tout temps décider la suspension de la procédure pour complément d'information, comme aussi par suite de la production de circonstances légales ou de nouveaux faits non encore invoqués. Il peut aussi conclure à l'audition de nouveaux témoins et experts par un juge désigné.

Le tribunal d'honneur juge en pleine liberté d'appréciation sans être lié ni par un jugement pénal sur l'existence des faits reprochés, ni par les prescriptions d'un règlement professionnel. Pour l'affirmation de la culpabilité, une majorité des quatre cinquièmes des voix est nécessaire, tandis que les autres décisions sont rendues à la majorité absolue. Pour le délibéré et le scrutin, on applique les dispositions du Code d'organisation judiciaire.

Le jugement ne peut porter que l'acquittement ou la condamnation. Il en est donné connaissance au prévenu en même temps que des considérants dont l'énoncé aux débats n'est pas prescrit.

Comme pénalités, le tribunal d'honneur peut appliquer: l'avertissement, la réprimande, l'amende jusqu'à 3.000 marks, la privation temporaire ou permanente de l'éligibilité et de l'électorat à la Chambre médicale. Les trois dernières peines peuvent aussi être appliquées cumulativement. Au besoin, la publicité sera donnée au jugement d'honneur dans les feuilles désignées tous les ans à cet effet par le tribunal et, le cas échéant, aussi dans d'autres journaux.

Contre le jugement du tribunal d'honneur l'inculpé et le ministère public peuvent faire appel devant la Cour d'honneur, dans le délai d'un mois à compter de la remise de l'expédition. Cet appel doit être transmis par le tribunal qui a rendu la décision contestée ; toutefois le délai ne court pas pendant ces formalités. La requête par un fondé de pouvoir est ici recevable. Les délais subséquents sont: délai de quinze jours de justification, et délai de quinze jours de réponse. Ces deux délais peuvent sur demande être prolongés, tandis que le délai de requête est de stricte application. Si cette requête est présentée tardivement, elle est rejetée par décision du tribunal comme irrecevable. Un pourvoi près la Cour d'honneur contre cette décision peut être formé dans le délai d'une semaine.

La Cour d'honneur se compose :

1° Du chef de la section médicale du ministère des affaires médicales ou de son suppléant, le membre jurisconsulte de cette section, comme président ;

2° De quatre assesseurs, nommés pour trois ans, choisis dans le Comité des Chambres de médecins.

3° De deux autres médecins nommés par le roi.

Les membres médecins de la Cour d'honneur et leurs suppléants doivent être éligibles et électeurs du tribunal d'honneur.

Le ministère public est représenté par un commissaire jurisconsulte du ministère des affaires médicales. Les fonctions de greffier sont remplies par un médecin ou un non-médecin.

La procédure d'appel est semblable à celle de première instance. Les décisions sont prises à la majorité absolue des voix ; celle emportant condamnation exige les cinq septièmes des voix.

Il n'existe pas de recours contre l'arrêt.

Le recouvrement des amendes prononcées par la juridiction d'honneur s'opère sur une signification délivrée par le président du tribunal d'honneur et pourvue de l'ordonnance d'exécution selon la formule légale coercitive pour l'exécution des peines pécuniaires. Le recouvrement des frais à la charge du condamné s'opère de la même façon. Les frais non recouvrables sont supportés par la caisse de la Chambre des médecins.

Les dispositions exécutives de la loi contiennent encore d'autres prescriptions concernant la qualification des tribunaux d'honneur, la confection des listes, la tenue des élections pour la constitution des tribunaux et des Cours d'honneur, et la suppléance des membres médecins. Le règlement s'occupe du rôle de président du tribunal d'honneur (rôle administratif), des ordres pour dispositions diverses émanant du président ou du membre chargé de l'expédition des affaires, de la tenue des livres journaux et des registres, de la rédaction des résolutions et décisions, ainsi que de la communication des jugements aux présidents des Chambres de médecins des autres provinces et aux autorités militaires.

II

Appréciation critique de la loi

Un examen approfondi de la loi mènerait sans doute à la conclusion qu'elle n'est pas sans lacune et qu'on peut lui adresser diverses critiques. Tout d'abord on trouvera étrange la prédominance, dans la composition des tribunaux d'honneur, de l'élément juridique difficile à concilier avec le caractère d'une juridiction professionnelle et peu désirable en cette matière. Abstraction faite du droit de contrôle supérieur du premier président comme fonctionnaire local de police médicale, qui s'explique peut-être par des considérations de police générale — bien que, en général, les intérêts de la profession aient là peu de chose à voir — l'enquête est d'ordinaire dirigée par le membre jurisconsulte du tribunal d'honneur. Contrairement au principe, observé dans toutes les procédures, qui fait exclure du nombre des juges celui qui a dirigé l'instruction, la juri-

diction d'honneur admet le commissaire enquêteur à siéger aux débats. Assurément le rôle du commissaire enquêteur devrait être plutôt de représenter le ministère public. Le principe de l'exclusion pour cause de partialité est ici violé de façon flagrante. D'ailleurs l'assistance d'un fonctionnaire juriste paraît ici superflue et déplacée, car les questions soumises au tribunal, qu'elles appartiennent au domaine général et social de l'honorabilité professionnelle, ou au domaine spécial de l'ordre médical, peuvent être appréciées aussi bien dans le premier cas, mieux que par quiconque dans le second, par un médecin. En outre il semble bizarre de poser en principe que les idées et les actes scientifiques, politiques et religieux ne peuvent pas faire comme tels l'objet d'une procédure au tribunal d'honneur. Aussi longtemps que les idées ne se traduisent pas en actes, il n'y a sans doute rien à objecter contre le bien fondé de ce principe. Aussitôt que par des faits la société est mise en cause, il faut pourtant que l'opinion commune sur le juste et l'injuste prévale, et non la prétention de tel médecin de considérer sa manière d'agir à un point de vue purement scientifique ou religieux. Comme exemple on peut citer l'inoculation du virus syphilitique par un médecin afin d'assurer une prétendue immunité. Aussi bien des faits purement scientifiques, politiques et religieux ne trouvent leur justification que dans les limites de la morale et de la sécurité des autres citoyens.

Au point de vue de la forme, on peut objecter que diverses dispositions du règlement ne sont pas du ressort de ce dernier mais de la loi même, par exemple, celles concernant la langue des débats, l'assistance d'un interprète, la direction des débats, du délibéré et du scrutin par le président, l'exercice de la police des séances, ainsi que le prononcé du jugement. On peut critiquer aussi la recevabilité des témoignages par les officiers de police locale, pratique qui peut être nuisible eu égard au tort que cela peut causer à la profession médicale, comme aussi la prescription défectueuse sur le rapport relatif au débat sur les faits « tels qu'ils apparaissent d'après la procédure jusqu'ici suivie ». Cette prescription va à l'encontre du principe de la forme orale de la procédure et laisse planer le doute sur le point de savoir jusqu'où un tel rapport peut être

étendu — si c'est sur l'ensemble des dépositions, consultations, interrogatoires et autres parties de l'enquête. Est criticable aussi la disposition qui autorise la lecture des dépositions des témoins et des experts entendus au cours de l'enquête ou par un juge désigné, lecture obligatoire sur la demande du ministère public ou par décision du tribunal même malgré l'opposition du prévenu. Tout au moins il manque ici une prescription répondant aux dispositions de la loi pénale concernant les commissions rogatoires.

La loi semble insuffisante sous divers rapports ; ainsi elle ne fournit aucune réponse aux questions suivantes :

L'action du conseil d'honneur exige-t-elle la requête des médecins intéressés ou s'exerce-t-elle d'office ?

Le refus opposé à une proposition de conciliation constitue-t-elle, de la part d'un médecin, une offense à la dignité professionnelle passible de la juridiction d'honneur ?

Qu'est-ce que la « participation » au fait, sur lequel se fonde l'exclusion de la procédure d'honneur ?

Le prévenu est-il tenu d'observer l'ordre de garder le silence et, pour y avoir contrevenu, est-il passible d'une peine prononcée par le tribunal d'honneur ?

Quelle est la peine applicable au non-médecin assistant aux débats, pour contravention à l'injonction de garder le silence ?

L'inculpé a-t-il un droit direct de récusation concernant les membres du tribunal d'honneur ?

Dans la procédure non formelle, les peines peuvent-elles être appliquées cumulativement par le jugement ?

De quelle façon la procédure non formelle doit-elle être introduite et conduite ?

A partir de quel moment court le délai de pourvoi contre la décision concluant à l'ouverture ou à la non-ouverture de l'enquête ?

Comme complément désirable on pourrait encore mentionner : des dispositions sur la pénalité pour désobéissance à appliquer au médecin qui refuse de fournir des renseignements au cours de la procédure en conciliation comme aussi au cas d'altercation entre un médecin et un non-médecin, ou même entre médecins ; des mesures contre une attitude inconvenante devant le tribunal d'honneur ; des mesures coerci-

tives en ce qui concerne la comparution du prévenu dans l'enquête et par le tribunal d'honneur ; des dispositions concernant la saisie, la perquisition, l'examen du courrier, enfin la formule du serment prêté à l'appui des dépositions.

Mais ce qui frappe surtout c'est le faible pouvoir pénal du tribunal d'honneur. L'avertissement, la réprimande, la privation de l'électorat aux chambres de médecin sont des mesures d'une efficacité problématique contre des fautes assez graves pour mettre en mouvement une juridiction d'honneur. Même la peine pécuniaire, qui dans l'hypothèse la plus défavorable, ne peut dépasser 3.000 marks, ne frappe pas le médecin riche assez lourdement pour lui faire expier son délit et ne peut même servir aux autres d'avertissement sérieux. La publicité donnée au jugement n'a elle-même qu'un effet limité et fugitif à cause de la faculté accordée au médecin d'exercer sa profession là où il lui plaît. La seule pénalité vraiment sérieuse, l'analogue de la mise en non-activité pour les fonctionnaires et les officiers, serait le retrait temporaire ou permanent de la licence. Mais pour que cette peine fût applicable il faudrait modifier la loi sur l'industrie (Gewerbeordung) qui dans son § 53 établit que le retrait de la licence n'est possible que dans le cas d'inexactitude des pièces justificatives ayant servi de base à l'octroi de la licence ou dans le cas de dégradation civique permanente. Le retrait de la licence ne peut être prononcé que par les autorités administratives.

La décision du tribunal d'honneur au sujet du retrait de la licence rendrait l'action administrative superflue et marquerait une étape vers la réforme pour laquelle on lutte depuis si longtemps, la libération de l'ordre médical de son assujettissement à la loi sur l'industrie, état de choses regardé à juste titre comme indigne de l'importance et de la haute signification de la science médicale, ainsi que de la situation des médecins dans la société et dans l'Etat.

De cette situation sociale et politique découle aussi la nécessité de juridictions d'honneur médical.

La loi qui a établi les tribunaux d'honneur est une loi protectrice et d'intérêt public dans le domaine médical. Elle a pour but de garantir la profession contre des membres indignes qui pourraient la discréditer ; elle protège le médecin

contre les attaques des tiers au sujet de son intégrité dans le domaine moral et professionnel, mais surtout elle est la sauvegarde du public contre les agissements malhonnêtes, contraires à la situation et à la fonction, de certains médecins.

L'évolution historique de l'ordre médical a amené avec le temps une modification profonde dans sa situation vis-à-vis de l'Etat et des aspirations sociales.

« L'Etat moderne, qui voit dans le devoir d'assurer le bien être physique et moral du peuple son principal rôle, reconnaît dans le médecin un organe indispensable et le protège en conséquence. Les tribunaux basent leurs décisions sur des avis médicaux, l'hygiène publique emprunte ses prescriptions aux expériences des médecins. Le nombre des médecins s'est accru avec les besoins, avec la valeur qu'on attacha à leurs services, leur situation civique, leur aisance, leur influence. Ainsi la profession médicale a pris rang parmi celles qui attirent la sollicitude et la protection de l'Etat. L'Etat a pris à tâche de surveiller les études ; il a mis comme condition à l'exercice de la médecine une instruction appropriée et la preuve d'une habileté suffisante. Mais il a considéré en revanche les médecins comme obligés vis-à-vis de lui-même et vis-à-vis du bien général ; et il les a mis à contribution non seulement pour les pauvres, mais en vue de ses propres desseins. En échange il a garanti au médecin l'exercice exclusif de la pratique médicale, il lui a assuré un privilège pour ses créances, il l'a comblé de riches traitements, de titres et d'honneurs. » (1).

A notre époque, il s'est opéré un revirement dans l'opinion au sujet de la position du médecin vis-à-vis de l'Etat et des fonctions publiques en ce sens que l'Etat ne considère plus, ainsi qu'il le faisait autrefois, le simple médecin, sans emploi administratif, comme fonctionnaire officiel, mais qu'il exige uniquement de lui une instruction scientifique et médicale donnée par l'Université. Ce point acquis, il ne limite plus en aucune façon le libre exercice de sa profession, et pour ses fonctions officielles, il a ses propres médecins d'administration. Cette organisation répond sans doute aux vœux de

(1) Dr Robert Volz, *Der ärztliche Beruf* (dans *Sammlung Wissenschaftlicher Vorträge*. Berlin, 1870).

nombreux médecins qui voient l'idéal de la profession médicale dans le libre exercice de celle-ci, dans la responsabilité exclusivement devant leur conscience et non plus vis-à-vis de l'Etat. Mais ces efforts pour libérer du contrôle de l'Etat la profession médicale aboutissent aussi à l'obligation de renoncer à poursuivre avec l'Etat ses buts humanitaires et éducatifs, et à faire de la profession médicale un métier. C'est du moins l'idée qui a trouvé son expression formelle et légale dans la loi sur l'industrie. Néanmoins l'Etat n'a jamais cessé, comme détenteur du suprême pouvoir, d'exercer son droit de haute surveillance sur toutes les branches d'activité personnelle, même vis-à-vis de l'ordre médical, soit en encourageant l'organisation de cercles libres (cercles de districts), soit par la création légale de tribunaux spéciaux pour forcer les médecins à l'exercice consciencieux de la pratique médicale et à une conduite conforme à la dignité de leur profession. Cette juridiction spéciale fournit le moyen de sévir efficacement contre la négligence, l'oubli du devoir envers le citoyen pauvre qui réclame l'assistance médicale, de réprimer l'exercice charlatanesque de la profession et l'abus de la réclame ainsi que l'exploitation pécuniaire qui en résulterait, et de prévenir le danger que ces manœuvres feraient courir à la santé publique. En cela l'Etat poursuit l'accomplissement d'une tâche devenue particulièrement importante de nos jours à cause du développement de l'hygiène et des sciences naturelles.

La création de tribunaux d'honneur pour médecins sert donc, comme nous le disions plus haut, en premier lieu à la protection du citoyen, et d'une façon subsidiaire, à la protection de l'ordre médical lui-même. Les associations libres — cercles de districts et autres du même genre — ne peuvent assurer cette dernière protection contre des médecins peu consciencieux, négligents ou indignes, que d'une manière incomplète, précisément à cause de la faculté d'entrer dans ces associations et d'en sortir librement et en tout temps. De la soumission forcée des médecins à la juridiction de ses collègues, de leur réunion et de leur association officiellement organisées, résultera d'abord pour le corps médical une force nouvelle et une considération plus grande.

Les tribunaux d'honneur n'exercent pas seulement une

action pénale, en sévissant contre des fautes graves. Ils possèdent aussi par cette vivante et fraternelle organisation, une autorité particulièrement éducatrice à l'égard des éléments jeunes, inexpérimentés et récalcitrants. En outre la confiance placée dans les collègues appelés à siéger au tribunal d'honneur, malgré l'existence d'une ligne infranchissable dans l'exercice de la profession, est un sûr garant que la liberté d'appréciation ne sera pas entravée par des idées scientifiques personnelles et que l'autorité judiciaire ne servira pas à faire triompher des théories d'école d'un exclusivisme rigoureux.

D'autre part, cet appui que la procédure d'honneur offre aux médecins est aussi une garantie pour l'ordre médical comme pour le médecin lui-même vis-à-vis de ses collègues et des non médecins. A l'égard de ces derniers le médecin trouvera une protection contre ces reproches qui si souvent s'élèvent en cas d'insuccès, reproches de négligence, de soins tardifs ou erronés. La procédure d'honneur assure au médecin, si la médiation du conseil d'honneur n'aboutit pas, un exposé précis des faits, basé sur des données fournies sous la foi du serment, un examen conduit par des experts impartiaux, et une décision juridique, inattaquable, rendue par des collègues professionnels. En outre le médecin trouvera souvent dans la juridiction d'honneur un conseiller pour la conduite à tenir vis-à-vis des caisses de secours en cas de maladies, des hôpitaux, des propriétaire de maisons de santé ou de sanatoria, à l'effet de s'affranchir d'occupations incompatibles avec la profession médicale ou indignes de cette profession.

Si nous jetons un rapide coup d'œil d'ensemble sur les considérations énoncées ci-dessus au sujet du fonctionnement des tribunaux d'honneur pour médecins, nous reconnaîtrons que l'Etat, le corps médical et les médecins considérés individuellement doivent attacher la plus grande importance à cette juridiction : l'un en vue de favoriser le bien général, les autres pour garantir leurs intérêts professionnels. D'après les communications des organes médicaux, les tribunaux d'honneur ont eu à statuer dans les premiers temps de leur existence sur un nombre de cas qui, pour le profane, semble extraordinairement élevé. Il serait pourtant à désirer, dans l'intérêt du bon renom professionnel, qu'ils aient à prononcer le moins de pénalités possible contre des médecins.

Mais pour atteindre ce but, il faut de nouveau que l'Etat ainsi que le corps médical prête son concours. Médecins et non médecins se plaignent souvent du déclin rapide de la considération accordée autrefois à la profession médicale. Assurément ces plaintes sont fondées lorsque le lucre et la sujétion exercent leur funeste influence et produisent la concurrence effrénée, le développement du charlatanisme encouragé par des médecins diplomés, l'acceptation d'obligations indignes de la profession vis-à-vis de caisses de secours ou de maisons de santé d'un caractère douteux, une publicité tapageuse, etc. Pour remédier à ces maux, il est nécessaire de donner une sanction sérieuse à l'avis pressant adressé au jeune étudiant à qui sa situation matérielle ou son caractère préparent des difficultés inextricables et plus tard sans doute un échec complet. Ce candidat doit être détourné de la carrière médicale et dans ce but, il faut assurer l'exacte observation d'une réglementation sévère des examens, et en outre prononcer le refus ou le retrait de la licence au cas de culture scientifique imparfaite ; enfin il est indispensable d'établir une organisation officielle, légale et efficace des caisses de secours et des institutions qui tendent à élever et à favoriser la profession médicale. Une étude sur la question de savoir de quelle façon et dans quelle mesure ces réformes devraient et pourraient s'opérer, dépasserait le cadre de cet article. Mais on s'accordera généralement à reconnaître que le tribunal et la procédure d'honneur seront en cette matière le levier le plus puissant.

KARL ENDRES,

Juge au tribunal militaire de Würzbourg.

APPENDICE (1)

1° Le Dr Hanauer, médecin à Francfort-sur-le-Mein, s'exprime ainsi dans le *Deutsche medicinische Wochenschrift*, année 1897, p. 174 :

« Plus on considère la question dite de l'honneur médical (ärtzliche Standesehre), plus on se persuade que la plupart des défaillances sur ce point trouvent leur origine dans des conditions économiques défectueuses. Les faits démontrent, d'une manière générale, que la décadence de la profession médicale au point de vue moral est corrélative de sa décadence matérielle, et que la seconde se lie à la première comme la cause à l'effet. Ce n'est que depuis dix ans que des plaintes se sont élevées, toujours plus vives, sur la misère croissante de la profession, la difficulté qu'ont les médecins à vivre, et la défaveur que le public manifeste à son égard. Pourtant si tout le monde est d'accord sur ce point qu'un grand nombre de médecins allemands se trouvent dans une situation économique malheureuse, on a souvent contesté la décadence morale de la profession. Se rangeant à l'avis des pessimistes, le gouvernement prussien s'est déclaré prêt à combattre cette prétendue décadence morale, et son intention est de relever l'autorité des médecins compromise aux yeux du public, en créant des tribunaux d'honneur, de ramener les médecins à l'observation de leurs devoirs au moyen d'avertissements, de réprimandes et d'amendes s'élevant jusqu'à 3.000 marks. Dans les circonstances actuelles (1897), nous aurons la loi disciplinaire bien avant d'obtenir soit l'ordonnance sur la profession médicale (Artzeordnúng), soit la suppression de l'exercice libre de l'art de guérir, et avant qu'il soit tenu compte de nos intérêts dans les lois de politique sociale. C'est donc une mauvaise tactique pour les adversaires du principe même de la loi d'observer vis-à-vis d'elle une attitude intransigeante. Non, notre devoir est de perfectionner le projet autant que possible et surtout de se rendre compte s'il ne pourrait pas servir à améliorer, au point de vue économique, la situation des médecins ».

2° D'autre part, la résolution suivante relative à la loi nouvelle a été acceptée par la commission de la *ligue des associations médicales de*

(1) Nous croyons utile de rapporter ici un certain nombre de jugements portés sur la loi du 25 novembre 1899 par les intéressés eux-mêmes.

Berlin (berliner Arztvereinsbúnd), à l'unanimité de ses 400 membres (1897, no 44, page 712) :

« A la vérité, le projet sur les tribunaux d'honneur ne donne pas satisfaction à tous les désiderata du corps médical, notamment en ce qu'il omet d'établir une ordonnance sur la profession (ärtzliche Standesordnúng), qui seule permettrait de constituer sur un fondement sûr une jurisprudence satisfaisante pour tous les intéressés, de tracer une ligne de conduite tant aux membres des tribunaux qu'au corps médical lui-même. Pourtant la commission des associations médicales de Berlin salue ce projet comme un progrès essentiel, du plus haut prix pour tous ceux qui désirent une organisation plus ferme de la profession ; elle n'y voit pas un danger pour la liberté du médecin mais plutôt une barrière bienfaisante contre la mauvaise conduite et l'arbitraire des membres du corps médical rebelles à l'observation de leurs obligations professionnelles ».

3° « Geheimer Medicinal ». — Le conseiller professeur Dr A. Eulenburg, à Berlin, écrit dans le n° 5 de l'année 1899 de ce journal, p. 81 :

« Il est reconnu que les objections élevées contre la loi se réduisent presque exclusivement à deux ; d'abord on critique l'exemption dont profitent les médecins fonctionnaires, appartenant à l'armée et à la marine, en outre, on redoute qu'il ne soit fait abus de la loi dans des circonstances étrangères à l'exercice de la profession. Pourtant, sur ces deux points, on a tout fait pour réduire au silence les objections. Le gouvernement a prévenu les vœux des médecins d'une façon très éclairée, et même peut on dire, avec magnanimité. Il serait à désirer que les objections contre la loi, si elles se manifestent encore dans les cercles médicaux, ne soient plus dorénavant produites en public. Faire, aujourd'hui encore, une opposition violente au projet, c'est déclarer que soit par doctrinarisme, soit pour des motifs plus personnels, on renonce pour toujours à travailler à une organisation de la profession médicale dont l'utilité, la nécessité même, sont universellement reconnues ».

La Compagnie Néerlandaise des chemins de fer Sud-Africains et le Gouvernement Britannique

---

Sommaire. *Introduction*: Origine et portée du différend existant entre la Compagnie et le gouvernement anglais. — § I. Situation juridique de l'Angleterre au Transvaal. — § II. Caractère et droits de la Compagnie. — § III. Rapport de la Commission d'enquête britannique et déclarations des hommes d'Etat anglais. — § IV. Propositions officielles anglaises et dernier état de la question.

INTRODUCTION

Des articles publiés récemment dans diverses Revues françaises et provoqués par la publication du rapport de M. Meili, le savant professeur de Zurich, ont attiré l'attention du public sur le différend existant entre le gouvernement britannique et la Compagnie néerlandaise des chemins de fer sud-africains. L'intérêt présenté par cette question est assez grand pour qu'il ne soit peut-être pas téméraire de lui consacrer une courte et nouvelle étude. Les circonstances qui l'ont vu naître et les conditions dans lesquelles elle s'est posée contribuent à soulever un certain nombre de problèmes qui touchent aux parties les plus importantes du droit des gens. Conséquences entraînées par la disparition des Etats, situation des personnes et de la propriété pendant la guerre et après le rétablissement de la paix, notion de la guerre elle-même et des droits des vainqueurs; tels sont les divers points que cette affaire nous donnera l'occasion de préciser, en face surtout des théories particulières aux publicistes et aux hommes d'Etat anglais.

Il nous semble indispensable d'esquisser brièvement, au préalable, l'histoire de la Compagnie des chemins de fer sud-africains et de rappeler les circonstances qui l'ont placée vis-à-vis du gouvernement britannique dans la situation actuelle.

Le Portugal et le Transvaal avaient résolu dès 1875, de relier ce dernier pays au port de Laurenço-Marquès dans la colonie du Mozambique. Une ligne fut concédée en 1883 à un Américain par le gouvernement du feu roi Dom Luis et mise à exécution avec une certaine lenteur. De l'établissement de ce chemin de fer dépendait la possibilité de construire la partie transwaalienne de la ligne, en raison de l'apport nécessaire des matériaux par voie de mer. Aussi la République sud-africaine dut-elle attendre l'année 1890 pour procéder à la concession de ce chemin de fer.

Sa pénurie en capitaux l'obligeait à recourir au concours des étrangers; et c'est sans doute afin de se l'assurer que le gouvernement transvaalien promit au concessionnaire une garantie d'intérêt pour les actionnaires ainsi qu'une indemnité éventuelle en compensation des dommages que sa mainmise sur les lignes, en cas de guerre, ferait subir à la société.

La concession fut accordée à une compagnie privée constituée grâce à des souscriptions de toutes provenances, mais principalement allemandes et néerlandaises, et régulièrement organisée conformément à la législation des Pays-Bas.

La guerre qui éclata en octobre 1899 entre la République sud-africaine et la Grande-Bretagne devait être la source des difficultés, encore pendantes, entre ce dernier Etat et la Compagnie des chemins de fer que, suivant l'usage établi, nous désignerons par l'appellation de ZASM (1).

Les lignes, d'abord occupées et utilisées par le gouvernement transavalien tombèrent, en juin 1900, au pouvoir de l'envahisseur. Le directeur de la société, M. Van Kretschmar, arrêté, puis relâché par les Anglais, reçut le 13 septembre de lord Roberts notification de la prise de possession du chemin de fer par la Grande-Bretagne. Dès le 15 il protesta contre cet acte.

Une commission fut nommée en 1901 par le gouvernement anglais pour examiner les concessions émanant de la République et, tandis que se poursuivait son enquête, la direction du chemin de fer adressa un memorandum au ministère bri-

(1) Abréviation formée par les lettres initiales du nom hollandais de la Cie Zuid-Afrikaansche-Spoorweg-Maatschappij.

tannique pour obtenir le paiement du dividende aux actionnaires et des intérêts aux obligataires de la Compagnie.

Cette démarche fut renouvelée l'année suivante, après le dépôt du rapport de la commission, défavorable en somme aux revendications de la société.

Le gouvernement anglais n'avait fait encore aucune réponse à ces demandes lorsque, s'émouvant de cette situation, les porteurs allemands de titres de la ZASM se réunirent en comité. Leur action, fortifiée bientôt par l'avis de M. Meili, fut assez significative pour que le Foreign-Office se crût tenu de négocier avec eux. Des offres transactionnelles leur furent adressées au début de cette présente année et, s'il faut en croire les dernières nouvelles, le comité allemand s'y serait montré défavorable.

De ce résumé des événements qui ont vu naître et par lesquels s'est continué entre l'Angleterre et la ZASM, le conflit dont nous avons à nous occuper, il ressort que le gouvernement britannique, tout au plus disposé à consentir quelques dédommagements aux porteurs de titres, considère comme à peu près déchue de ses droits la société du chemin de fer. Celle-ci, au contraire, revendique la possession de la ligne dont elle se dit la légitime propriétaire.

Il importe donc avant d'examiner en détail le différend existant entre eux, de nous demander quelle est leur véritable situation au point de vue du droit international telle qu'elle résulte pour l'Angleterre de la guerre sud-africaine et pour la Compagnie de sa constitution même.

§ I.

Tout d'abord quels sont les droits de la Grande-Bretagne au Transvaal ?

Le 1er septembre, lord Roberts, commandant en chef l'armée d'invasion, proclama annexés aux Etats de la reine Victoria les territoires de la République sud-africaine et au début de 1901 Edouard VII, en montant sur le trône prit le titre de : Protecteur Suprême du Transvaal. Le président Krüger protesta bien contre ces deux déclarations, mais le 31 mai 1902 les chefs burghers qui tenaient encore la campagne déposè-

rent les armes et reconnurent formellement l'autorité du roi Edouard.

Cet accord sanctionna en fait l'annexion du Transvaal et de l'Etat d'Orange à la Couronne britannique ; mais il n'en faut pas moins constater que l'Angleterre s'était incorporé les républiques boers de sa propre autorité sans l'aveu de leurs gouvernements.

Nous avons donc affaire ici à un cas intéressant de changement de souveraineté. En principe, une souveraineté ne devrait être remplacée par une autre qu'à la suite d'une renonciation consentie par les représentants légitimes de l'Etat vaincu. C'est généralement de la sorte, en effet, qu'ont lieu les annexions de territoires lorsque l'Etat mutilé continue cependant à exister. Désireux de ne pas prolonger une lutte désastreuse, il se soumet aux exigences de son vainqueur qui, ne pouvant ou ne voulant pas le subjuguer complètement, se contente de ces avantages. Le traité alors conclu comporte de la part de l'Etat trahi par la fortune une renonciation à l'exercice de ses droits de souveraineté sur le territoire qu'il cède à son ennemi, ce dernier a donc le champ libre pour y asseoir sa propre autorité.

C'est ainsi qu'ont été comprises les annexions de l'Alsace Lorraine à l'Allemagne en 1871 et des colonies espagnoles aux Etats-Unis en 1898.

Mais il peut arriver que ces modifications territoriales se fassent sans convention. Ce cas ne se présente pour ainsi dire pas dans la pratique quand il s'agit de simples annexions de provinces.

Les relations des deux Etats en lutte ne pourraient guère, en effet, être reprises après la cessation des hostilités sans une convention précise, en raison même de cette modification de leurs territoires. Au contraire, lorsqu'un des Etats est totalement absorbé par son adversaire il arrive presque toujours que sa disparition se produit sans le consentement ou malgré la protestation du gouvernement qui le représente. Il serait même plus exact de dire que cette absence de traité provient de la conquête elle-même. Parce qu'il a pu écraser son ennemi et soumettre le territoire entier à son autorité militaire, le conquérant trouve souvent l'occasion favorable à une incor-

poration de ce pays dans ses propres possessions. Il est bien sûr d'avance que l'adversaire ne consentirait pas à ce véritable suicide. Car traiter avec quelqu'un suppose l'intention de respecter encore sa personnalité, si diminué qu'en puisse être l'exercice par la convention à conclure. Les traités de protectorat laissent subsister l'individualité de l'Etat protégé auquel ils enlèvent sa souveraineté extérieure et une grande partie de sa souveraineté intérieure. Ils sont d'ailleurs passés, moins dans l'intérêt du protégé que dans celui du protecteur qui estime utile à sa domination le maintien du gouvernement et des institutions politiques dont il se réserve de contrôler l'action.

La disparition sommaire d'un Etat peut-elle donc résulter de la seule volonté d'un vainqueur que la force a rendu maître du pays dont il supprime ainsi l'indépendance?

Les Etats étant membres d'une communauté, la naissance de l'un d'eux est soumise au consentement exprès ou tacite des autres. Une règle analogue semblerait devoir présider à toute disparition au sein de cette société régie par la coutume et par la loi de l'équilibre. Mais les puissances sont souvent favorables ou indifférentes à ces modifications de souveraineté ou bien elles n'ont pas la possibilité d'intervenir efficacement. Aussi lorsque le maintien de l'ordre leur paraît assuré par le vainqueur dans ses nouvelles possessions, elles reconnaissent sa souveraineté sur le territoire de l'Etat qu'elles contribuent ainsi à rayer de la société internationale.

Le dix-neuvième siècle a offert de mémorables exemples de ces changements incorrects de souveraineté devant lesquels s'est inclinée la communauté européenne. Nous faisons allusions aux incorporations de la Toscane, de Parme, de Modène, des Deux-Siciles et de l'Etat pontifical au nouveau royaume d'Italie et à celle du Hanovre, de la Hesse-Cassel, du Nassau et de Francfort au royaume de Prusse. Les souverains de ces Etats ont protesté contre la négation de leurs droits mais en fait les autres puissances en ont admis, officiellement au moins, la tacite abolition.

Si complexes que soient les circonstances qui amènent la disparition d'un Etat, si délicate surtout que puisse être, jusqu'à leur soumission volontaire, la position des habitants des territoires conquis en face d'un Etat disposé à les traiter

plutôt en révoltés qu'en ennemis loyaux, la substitution *de facto* de la souveraineté du vainqueur à celle du vaincu doit produire les mêmes effets juridiques, qu'elle résulte d'une convention passée entre les deux Etats ou seulement de la conquête à laquelle la population annexée finit par se résigner. Cette identité de conséquences paraît surtout évidente si l'on se place au point de vue du conquérant puisque précisément il prétend avoir le droit pour lui.

Dans l'espèce que nous envisageons, la question paraît au premier abord se compliquer des prétentions de suzeraineté formulées par la Grande-Bretagne à l'égard du Transvaal. Le gouvernement anglais considérait, en effet, comme établissant un lien de vassalité à l'endroit de la couronne britannique, l'obligation inscrite dans l'article 4 de la Convention anglo-transwaalienne de 1884 et aux termes de laquelle la République sud-africaine ne devait entretenir de relations internationales, sauf avec l'Etat d'Orange, que par l'entremise de l'Angleterre. On ne voit pas pourquoi le même principe ne s'appliquerait pas à cette situation particulière. On peut même penser qu'il y a encore plus de raison de le considérer ici comme valable puisqu'une certaine connexité existait déjà entre les deux Etats en cause et que le vaincu relevait même du vainqueur sur un point déterminé. La pratique, d'ailleurs, confirme cette idée et si dans les cas de cession régulière de territoires, les conventions ont prévu des solutions spéciales pour certaines questions, tous les changements de souveraineté ont produit des effets généraux identiques.

Il est peut-être superflu de rappeler après M. Meili les conséquences de l'incorporation telles que nous les trouvons établies par les auteurs de droit des gens et par les Etats eux-mêmes. L'abondance des sources auxquelles il a puisé et la clarté de ses déductions ne nous permettraient que des répétitions sans intérêt. Qu'il nous suffise de conclure avec lui et avec tous les auteurs qui ont écrit sur le droit international que l'Etat annexant est entièrement substitué aux droits et aux devoirs de l'Etat annexé.

Les principes qui forment la base de l'existence des sociétés s'appliquent ici ; la conciliation de la supériorité acquise par la force avec l'état social des populations qu'elle a soumises

à son autorité réside dans la modification apportée par la conquête à la souveraineté qui s'exerce sur le pays conquis.

Le pouvoir de l'Etat vainqueur s'étend bien sur des territoires indépendants de lui jusque-là ; mais en s'y établissant cet Etat est tenu de ne pas porter atteinte aux droits acquis, de respecter les contrats sous peine de faire reculer la civilisation vers la barbarie la plus lointaine, les Barbares eux-mêmes ayant souvent conservé aux populations vaincues leurs statuts personnels et leur législation antérieure.

Le gouvernement conquérant hérite aussi des dettes et des charges qui incombaient à l'Etat à la souveraineté duquel il fait succéder la sienne, sinon, il n'y aurait plus seulement alors modification de souveraineté, mais disparition de l'idée même de souveraineté telle qu'elle est comprise dans les Etats civilisés. Les faits ont été, en général, conformes aux principes, en cette matière ; les incorporations sommaires que nous avons citées nous fournissent, à cet égard, des exemples significatifs. Dans la loi du 22 novembre 1866 par laquelle elle déclarait annexer les divers Etats allemands du Nord-Ouest, la Prusse se reconnaissait responsable de leurs dettes et de leurs obligations. Il en a été de même du royaume d'Italie à l'égard des charges qui incombaient aux divers Etats de la péninsule qu'il a fondus ensemble.

N'est-il pas à craindre cependant que la persistance d'institutions ou de coutumes anciennes ne vienne faire obstacle à la souveraineté du vainqueur ?

N'y aurait-il pas là pour la population vaincue un moyen de résister à cette autorité et d'affaiblir, d'annihiler peut-être le résultat de la conquête ?

Si on se place au point de vue du vainqueur, des inconvénients sérieux semblent pouvoir résulter de l'absence de toute modification à la vie autonome du pays subjugué. Mais tout d'abord, ne fût-ce que pour gouverner sa conquête, le nouveau souverain mettra en vigueur dans les territoires annexés son droit constitutionnel, son droit administratif, appliqués plus ou moins complètement suivant les circonstances. L'ancienne législation privée est souvent maintenue, au moins pendant une période de transition ; mais il ne paraît pas contestable que le droit du nouveau gouvernement soit d'établir, à cet

égard, si l'organisation intérieure de l'Etat la comporte, l'identité absolue entre ses anciens et ses récents domaines. Il serait imprudent de dénier au vainqueur le droit de supprimer toute institution qui lui paraîtrait contraire aux principes qui sont pour lui et chez lui d'ordre public.

C'est ainsi que certaines coutumes admises par la législation de l'Etat conquis ont été abolies même lorsque l'ensemble des institutions privées du pays annexé demeuraient en vigueur: l'esclavage, le servage et toute organisation analogue ont été, en effet, ou seront supprimés par un Etat civilisé annexant le territoire d'un Etat barbare ou musulman. Cette abolition d'une institution sociale ancienne pourra, si elle est faite sans ménagements, être maladroite ou inopportune, mais l'Etat annexant a toujours le droit de faire disparaître une organisation incompatible avec l'idée qu'il se fait de la liberté individuelle ou du pouvoir souverain. Dans toutes ces circonstances et surtout lorsque les individus ou sociétés titulaires des droits que cet Etat veut éteindre avaient passé un contrat avec le dernier souverain, l'allocation d'une juste indemnité est toujours apparue comme l'indispensable moyen de ménager à la fois les intérêts du conquérant et les droits acquis de bonne foi par les particuliers.

Leur dénier cette compensation serait encore plus blâmable si le contrat de concession la prévoyait et si l'Etat qui se refuse à maintenir une organisation dont il peut craindre l'influence à ses dépens admet chez lui un système analogue à celui qu'il trouve en vigueur sur ses récentes possessions ! (1)

Telles sont, rapidement étudiés, les droits et les devoirs d'un Etat qui acquiert de nouveaux territoires ou qui même, comme l'Angleterre au Transvaal, se substitue entièrement à la souveraineté de son ennemi.

§ II

Quelle est d'autre part la situation juridique de la Compagnie néerlandaise des chemins de fer sud-africains examinée

(1) Nous rappelons qu'en Grande-Bretagne les Compagnies de chemins de fer sont des propriétés privées ne tenant aucunement leurs droits de l'Etat lequel exerce sur elles un simple contrôle de police.

d'après sa constitution propre et d'après les principes du droit international ?

La première idée qui ressort de la lecture de ses statuts et du contrat de concession auquel elle a souscrit, c'est que la Compagnie est une société privée. M. Zorn a insisté là-dessus d'une façon toute particulière dans sa brochure (1) et il est bien clair que de la mise en valeur de ce point dépend le sort du débat qui se joue entre la ZASM et le gouvernement britannique.

Origine privée du capital, forme commerciale des parts d'actionnaires et d'obligataires, établissement du siège social à Amsterdam, bien loin par suite de l'Afrique centrale, rattachement à la Compagnie et non au gouvernement transwaalien des agents du chemin de fer, toutes ces circonstances précisent bien la nature de la société. Le contrôle exercé sur elle par l'administration transwaalienne, loin de servir à contester son caractère privé, en était la consécration puisqu'il avait seulement pour objet d'éviter les conflits que son action indépendante aurait pu engendrer. Le monopole dont jouissent les Compagnies de chemins de fer, dans les pays qui pratiquent le système des concessions, a évidemment pour effet de les soumettre à un régime spécial ; mais elles ne perdent point pour cela leur individualité distincte de celle de l'Etat. Le caractère public qui, le plus souvent, est reconnu à leurs agents à l'égard des voyageurs ne modifie pas plus leur situation et celle de la Compagnie que l'autorité dont sont revêtus les gardes particuliers assermentés ne les transforme, eux ou leurs maîtres, en fonctionnaires publics.

Ni le droit réservé au gouvernement transwaalien de requérir en temps de guerre ou de troubles l'usage des lignes (article 22 de la concession) ni la garantie de rentes et d'intérêts promise aux actionnaires et aux obligataires par ce même gouvernement (article 32) n'ont d'importance au point de vue qui nous occupe.

Au premier cas, le gouvernement de la République sud-africaine, en imposant à la Compagnie une exception au libre exercice de son activité, reconnaît formellement son indé-

(1) England und Transwaal-Bahn. Berlin, 1901.

pendance ordinaire. Cette stipulation ne sert donc qu'à mieux démontrer le caractère privé de ses droits. Si la mainmise du Transwaal sur les lignes de ZASM avait lieu, ajoute même l'article 22 *in fine*, ce serait seulement à la condition que, dans tous les cas, le concessionnaire reçût une compensation. Enfin l'engagement pris dans l'article 32 par la République sud-africaine de payer un certain dividende ou une certaine rente aux porteurs de titres de la société si les recettes étaient insuffisantes ne diffère pas de ceux qui sont usités dans beaucoup d'autres pays. Le caractère privé des Compagnies de chemins de fer n'a cependant pas fait doute, au cours des conflits qui se sont succédés entre les Etats européens pendant le dix-neuvième siècle. C'est ainsi que le gouvernement allemand a versé en 1871 une somme de 80 millions au gouvernement français à titre d'indemnité pour la Compagnie de l'Est dont les lignes d'Alsace-Lorraine devaient être transformées en réseau d'Etat. La nature privée des droits de la Compagnie n'est-elle pas encore prouvée par la clause, d'usage en pareil cas, insérée dans l'article 27 et concernant le rachat éventuel du chemin de fer par l'Etat du Transwaal?

Nous pouvons donc considérer ce point comme établi, mais il y a lieu de se demander dans quelle mesure cette situation juridique a pu être influencée par la guerre qui s'est déroulée en Afrique australe. Quel est, en effet, le traitement réservé à la propriété privée en temps de guerre d'après les principes actuellement reconnus par les Etats civilisés?

Suivant le droit des gens tel que nous le trouvons formulé dans les ouvrages des auteurs et tel qu'il ressort de la pratique constante des dernières guerres, la propriété privée doit être respectée au cours des hostilités qui ont lieu sur terre. Il est vrai que le caractère absolu présenté, sinon dans la coutume, au moins chez beaucoup d'auteurs continentaux par cet important principe, est contesté en Angleterre. D'après les doctrines anglaises sur le droit de la guerre (1), aucune distinction théorique ne saurait être faite, à ce point de vue, entre la guerre maritime et la guerre continentale. Nous nous plaisons à reconnaître, dans cette unité de conception, une

(1) M. Dupuis, *Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*, chapitre Ier, Théories sur la guerre en général.

logique qui fait défaut à l'autre opinion. Mais la nécessité d'une distinction entre les actes de guerre, seuls indispensables, et les cruautés inutiles n'en persiste pas moins. Si la propriété privée qui se risque sur mer est confisquée, c'est que, sans cette mesure, les communications de l'ennemi ne seraient pas suffisamment interceptées. Sur terre l'occupation d'une partie du territoire produit un résultat semblable et presque toujours supérieur à celui qui découle de la prise de la propriété privée sur mer. C'est donc indirectement que la propriété privée se trouve mêlée à la guerre continentale quoiqu'elle ait parfois à en souffrir violemment. En dehors des opérations de guerre proprement dites, elle ne subit guère d'atteintes que par les réquisitions et les contributions que les hostilités entraînent. La coutume anglaise admettait cependant encore la confiscation des biens des sujets ennemis sur le territoire de l'autre belligérant, mais, comme le remarquaient Lawrence et Hall, cette théorie est tombée en désuétude et l'application n'en paraît plus guère possible (1). Combien davantage le respect de la propriété privée doit-il être assuré quand il s'agit des biens possédés, soit par des sujets ennemis sur leur propre territoire, soit surtout par des personnages étrangers aux Etats belligérants?

A ce propos, il est important de se demander quelle est la véritable nationalité de la société. Nous trouvons à cet égard le dernier état du droit formulé par MM. Renault et Lyon-Caen dans leur *Traité de droit commercial* (tome II, pages 821-825). C'est le pays où est établi le domicile d'une société qui sert en général à en fixer la nationalité, et par domicile, il faut entendre le lieu principal de son exploitation. A ce compte le Z A S M serait une société transwaalienne ; mais les savants auteurs pensent qu'il y a lieu de ne pas s'attacher d'une façon absolue au pays de la principale exploitation si les fondateurs de la société n'ont pas l'intention de faire arbitrairement dépendre sa nationalité d'un siège social choisi dans un dessein frauduleux. Il semble bien dans l'espèce qu'on se soit arrêté à cette deuxième opinion et que la nationalité néerlandaise n'ait pas été contestée à la société, fondée qu'elle

(1) M. Dupuis, *op. cit.*

était à Amsterdam d'après le droit néerlandais avec des capitaux néerlandais ou allemands. Pour M. Meili, le caractère néerlandais de la Compagnie ne paraît pas douteux non plus.

La nationalité de la Société n'a d'ailleurs, aucune conséquence sur le traitement dont elle doit jouir. C'est à un autre point de vue qu'elle présente de l'intérêt. Si la Compagnie avait été transwaalienne, la disparition de la République Sud-Africaine lui aurait fait perdre tout appui international ; étant néerlandaise, elle a le droit de réclamer dans sa querelle avec l'Angleterre l'intervention du gouvernement des Pays-Bas, exposée malheureusement à demeurer inefficace en raison de la disproportion existant entre les deux Etats.

Le droit au respect, reconnu *à la propriété privée*, ressort encore plus clairement des actes de la conférence de la Haye. Les Républiques australes, certes, n'ont point été représentées au Congrès de 1899, et cela, du fait même de l'Angleterre, mais comme il avait été expressément entendu que les principes alors adoptés, notamment par la Grande-Bretagne, constataient seulement le coutume générale antérieure à la réunion du Congrès, nous croyons pouvoir appliquer en l'espèce les articles 46 et 53 de la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. D'après l'article 46, « l'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée... doivent être respectés, la propriété privée ne peut pas être confisquée ». Aux termes de l'article 53 «... le matériel des chemins de fer, les télégraphes de terre, etc... même appartenant à des sociétés ou à des personnes privées, sont également des moyens de nature à servir aux opérations de la guerre, mais devront être restitués et les indemnités sont réglées à la paix. »

Nous concluerons donc que le principe du respect de la propriété privée, quelle que fût la nationalité des propriétaires, devait s'appliquer pendant la guerre Sud-Africaine.

La République du Transwaal avait, comme nous l'avons vu, la faculté d'après la Convention elle-même, d'utiliser le chemin de fer, en cas de guerre au mieux de ses intérêts. C'est ce qu'elle n'a pas manqué de faire, ainsi que cela résulte des réquisitions adressées au directeur de la Compagnie par le Président Krüger.

Les agents de la Compagnie ont donc pu, même involontairement, jouer un rôle dans la lutte, et ce, au profit du Transwaal. Quelles sont donc les règles de droit international qui s'appliquaient à leur situation et à celle de la société, envisagée cette fois, non pas comme propriétaire des lignes mais comme groupement d'individus ? D'une manière plus générale quel est le sort des personnes pendant une guerre ? Pour répondre à cette question il suffit de rappeler les grands principes sur la distinction des belligérants et des non belligérants et sur les circonstances d'après lesquelles est apprécié le droit à la qualité de belligérant. Nous nous trouvons de nouveau en face de deux théories l'une plus spécialement continentale, l'autre plus proprement anglaise. Tandis que dans la première le caractère ennemi est, en général, réservé aux seuls belligérants c'est-à-dire aux seules personnes qui participent réellement aux hostilités, dans la seconde sont considérés comme ennemis tous ceux qui peuvent aider l'Etat ennemi d'une façon quelconque. Ils seront donc frappés dans la mesure où ils l'aident, soit dans leurs biens s'ils restent étrangers aux actes de violence, soit en outre dans leurs personnes s'ils prennent part effectivement à la lutte ; les uns et les autres ne doivent être soumis à ces rigueurs que dans la proportion où cette action est nécessaire au rétablissement de la paix sur des bases qui donnent satisfaction au vainqueur.

Il résulte du développement de ces idées que la nationalité des personnes considérées comme ennemies n'entre pas en ligne de compte. C'est surtout vrai de la théorie anglaise qui s'attache presque exclusivement au domicile pour la détermination du caractère ennemi. Par suite, en participant aux hostilités, pourvu que leur immixtion dans la lutte soit exempte de toute équivoque, exigence imposée d'ailleurs aux nationaux des Etats en cause, les étrangers ne peuvent être accusés d'avoir manqué à aucun devoir vis-à-vis de l'Etat adverse.

La neutralité n'existe qu'entre Etats et l'on ne voit pas qu'une distinction ait jamais été faite entre les voitures, les troupeaux ou les sacs de farine compris dans les réquisitions, entre les champs défoncés par les armées et les maisons trouées par les obus, suivant la nationalité de leurs propriétaires.

C'est pourquoi la situation juridique de la Compagnie des chemins de fer sud-africains semblait ne devoir, malgré la guerre, soulever aucune difficulté : société privée, requise de prêter ses bons offices au gouvernement transwaalien ou même les lui ayant offerts de plein gré, elle avait après la lutte le droit de recouvrer ses lignes, utilisées par le commandement de l'armée britannique d'invasion. Enfin les actionnaires et les obligataires pouvaient justement revendiquer, à titre de dividendes et d'intérêts, les sommes que le gouvernement britannique avait perçues depuis le jour de sa mainmise sur le chemin de fer.

§ III

Ce n'est pas ainsi, nous le savons déjà, que le gouvernement anglais a envisagé la question. Il a chargé d'abord une commission d'examiner la valeur des concessions émanant de la République Sud-Africaine. Par cette création, il semblait attacher une présomption défavorable aux actes de son ennemi vaincu et contester les droits des concessionnaires, spécialement ceux de la Compagnie Sud-Africaine dont il détenait, sans vouloir les lui restituer, les lignes et les recettes. Avant de connaître l'opinion définitive du ministère britannique il est utile d'étudier les conclusions du rapport établi par la Commission. Ce sont elles aussi que discute et réfute M. Meili dans son important travail.

Les principes juridiques que nous avons rappelés en examinant les positions respectives de la Grande-Bretagne et de la Compagnie ont, en effet, obligé ce jurisconsulte à repousser la plupart des objections opposées par la Commission aux revendications des actionnaires.

Le rapport de la Commission conteste d'abord l'obligation pour un Etat annexant d'exécuter les contrats de l'Etat disparu. Nous n'avons pas à répéter les raisons qui militent en faveur de la succession du conquérant à tous les droits et devoirs de l'annexé. La Commission, après avoir exposé la théorie contraire à cette opinion, reconnaît elle-même le progrès réalisé par la coutume moderne favorable au maintien des conventions et à la sécurité des droits acquis. Bien qu'elle ait une

tendance à fonder les droits de la société sur une obligation plus morale que juridique, elle ne paraît pas s'être beaucoup arrêtée sur ce terrain qu'elle sentait trop peu solide. C'est aux actionnaires personnellement qu'elle conteste la valeur de leurs revendications. Elle partait de l'idée d'une prétendue violation par la société de ses devoirs de neutralité. La concession consentie par la Compagnie du chemin de fer devrait être révoquée en raison des actes de guerre auxquels le directeur et les agents auraient participé. Le droit de la société n'existant plus, les actionnaires étrangers à ces actes pourraient recevoir une indemnité, mais par une pure faveur du gouvernement anglais. Seulement, c'est à eux de prouver leur « innocence » à la manière des propriétaires d'une prise dans la guerre maritime vis-à-vis du capteur. Quant aux obligataires, leur qualité de créanciers de la société, l'impossibilité où ils se trouvaient de surveiller les agissements du Conseil d'administration les a rendus plus intéressants aux yeux de la Commission. M. Meili et divers commentateurs de ce rapport ont paru voir, dans l'exception consentie aux obligataires et aussi aux actionnaires « innocents », une contradiction avec la théorie d'après laquelle la concession serait rétrospectivement annulée. Nous ne pouvons partager cette opinion. La Commission, en effet, s'attache surtout au rôle joué par la Compagnie pendant la guerre pour lui dénier tous droits. C'est donc à cette question de neutralité qu'il faut en venir pour juger les conclusions du rapport de la Commission.

Etudier le rôle de la société pendant la guerre sud-africaine revient à se demander quel est celui que les lois internationales l'autorisaient à jouer.

Nous avons déjà vu la solution de cette question lorsque nous avons précisé la situation des personnes pendant une guerre. Nous répétons qu'il n'y a point pour les individus de devoir de neutralité. La neutralité c'est-à-dire la non-participation aux hostilités, ne se comprend qu'entre Etats. Il serait au moins original que cette idée fût précisément contestée par la puissance qui a le plus fréquemment fait appel au service mercenaire des étrangers.

M. Meili s'est astreint à discuter en détail les faits cités par le rapport dans les pages 23 et 24, faits antérieurs à l'occupa-

tion britannique, qui semblent établir le zèle avec lequel le directeur de la Compagnie et ses agents se sont placés immédiatement sous les ordres du gouvernement transvaalien et l'ont aidé en dehors même de leurs fonctions normales. M. Meili remarque que la société ne peut être mise en cause par cette participation personnelle de ses employés aux hostilités. A ce sujet il fait valoir la distance, accrue encore par la guerre, qui existait entre le Conseil d'administration siégeant à Amsterdam et le directeur agissant à Prétoria. Il proteste contre l'assimilation que le rapport prétend établir entre l'action des agents de la Compagnie dans cette guerre continentale et le transport de la contrebande de guerre dans une lutte maritime, conception dont les conséquences seraient, en effet, plus choquantes encore pour les choses que pour les personnes, les matériaux qui constituent les lignes de chemin de fer ayant été fixés au sol du Transvaal avant la guerre, bien loin par suite d'y avoir été apportés pendant les hostilités. Il ajoute enfin, que le droit pénal néerlandais, applicable en l'espèce, n'admet pas la culpabilité des personnes morales.

Si intéressants que soient les arguments développés par l'éminent jurisconsulte dans cet ordre d'idées, il nous semble que le seul principe auquel il faille se tenir est celui que nous avons indiqué, c'est-à-dire la faculté incontestable pour toute personne, ou pour tout groupe de personnes, de participer à la lutte pourvu qu'il n'y ait aucun doute sur leur rôle. Tous ceux qui combattent loyalement et ouvertement, en se rattachant d'une façon quelconque à un État belligérant, sont exposés aux inconvénients du sort de prisonnier de guerre mais ses avantages ne peuvent leur être refusés.

Le rattachement à l'Etat transvaalien, pendant la guerre, des agents de la Compagnie et leur franche immixtion dans la lutte ne sont point contestés par les Anglais, puisqu'ils leur reprochent, au contraire, d'avoir pris ouvertement parti pour leur adversaire. Il n'y a dans ce blâme que l'expression d'une rancune et non une raison juridique.

Le jugement porté par le rapport des commissaires sur la conduite des agents de la Compagnie s'explique d'autant moins en droit que la coutume anglaise tient moins de compte, pour la qualification d'ennemi, de la nationalité que du domi-

cile, ainsi que nous l'avons dit précédemment. Pourquoi faire intervenir alors cette idée de nationalité dans l'étude de la qualification d'ennemi actif ou belligérant ?

Les conclusions de la Commission tendaient donc à l'annulation rétrospective de la concession et à la dénégation de tous droits aux actionnaires. Une pure mesure de faveur pouvait leur faire accorder une indemnité, à condition de justifier d'une possession acquise avant l'ouverture des hostilités.

C'est à ce point de vue que se plaça lord Landsdowne quand il formula à la Chambre des Lords la théorie suivante, qui tirait une grande importance de sa qualité de membre du cabinet britannique : « Il nous semble, dit-il, qu'en traitant avec les « porteurs de « *Securities* » de la Compagnie, nous aurons à « établir une distinction entre les personnes qui ont acquis « un intérêt dans le chemin de fer en faisant un placement « de bonne foi, avant le début de la guerre, et celles dont la « part fût acquise subséquemment ».

Ici ce n'est plus seulement la participation aux hostilités qui est censée vicier le droit des actionnaires, mais ce sont les hostilités qui, par leur éclosion, auraient mis obstacle à toute négociation légitime de titres.

La guerre comporte bien l'interdiction de tout commerce entre les sujets ennemis, mais il serait impossible de comprendre comment un gouvernement prétendrait empêcher des étrangers de vendre ou d'échanger des valeurs entre eux sous le prétexte que la société, dont ils acquièrent ou abandonnent les titres, a son exploitation sur le territoire d'un Etat en guerre. Les Anglais semblent uniquement dominés en cette affaire par le souci exclusif de la vengeance à tirer du préjudice qui leur a été causé. Cela ressort avec évidence de la déclaration faite aussi à la Chambre des Lords par lord Onslow, sous-secrétaire d'Etat aux colonies. Venant d'ailleurs six jours après celle de lord Landsdowne et procédant du même esprit, elle est assez significative pour que nous la reproduisions dans son entier :

« Le comte de Camperdown ayant appelé l'attention du gou- « vernement sur les conclusions de la Commission des con- « cessions du Transvaal et demandant une *punition* pour la « Compagnie en raison de ses actes de guerre si dommagea-

« bles aux armées de la reine, lord Onslow répondit que « les « actes de belligérance de la Compagnie avaient été formel- « lement reconnus. « Lors de la déclaration de la guerre, « dit-il, la Compagnie payait un beau dividende et ses actions « étaient cotées à deux cent trente ou deux cent quarante « livres sterling. Dès que les troupes anglaises occupèrent le « pays traversé par le chemin de fer, celui-ci fut saisi ; c'était « déjà une peine sérieuse. Le retard mis par le gouvernement « à faire connaître ses intentions nuit plus aux actionnaires, « qui n'ont pas reçu un penny, qu'au gouvernement.

« La Commission a informé le gouvernement que cette con- « cession ne devrait pas être reconnue et le gouvernement de « Sa Majesté a pensé que cet avis était absolument juste. Mais « les capitaux placés dans le chemin de fer l'ont été par dif- « férentes catégories de personnes. Les unes ont souscrit un « emprunt et n'ont pas eu part à la direction ; d'autres ont « acheté des actions et il leur appartenait de contrôler le Con- « seil d'administration siégeant à Amsterdam ; il appartenait « à ce conseil de retirer à ses agents dans l'Afrique du Sud les « fonctions dont ils étaient chargés.

« Ces deux catégories de capitalistes doivent être traitées « bien différemment et le gouvernement de Sa Majesté n'a pas « l'intention de faire supporter aux obligataires les consé- « quences d'actes qu'ils ne pouvaient pas empêcher ; mais en « ce qui concerne les actionnaires, la concession n'étant pas « reconnue, la question tout entière était remise au gouver- « nement qui étudie encore maintenant vis-à-vis des porteurs « d'actions de bonne foi, s'il y a lieu, à titre gracieux et en « dehors de tous droits de leur part, de faire quelque chose en « leur faveur ».

« Le noble comte, déclarait lord Onslow, peut être con- « vaincu que le préjudice causé aux armées du roi ne sera « pas oublié dans tout arrangement à intervenir à titre gra- « cieux avec les actionnaires ».

Le principe sur lequel s'appuie constamment ce membre du cabinet britannique n'est autre que l'idée de la culpabilité encourue par les représentants de la Compagnie en participant à la guerre contre la Grande-Bretagne. Il est difficile, en même temps, d'avouer plus franchement, nous n'osons dire

plus cyniquement, l'intention où l'on est de juger cette affaire au seul point de vue « de la justice envers le contribuable anglais » ainsi que le dit lord Camperdown dont les réclamations paraissent avoir été si bien comprises par lord Onslow.

La méconnaissance des principes universellement reconnus chez les peuples civilisés n'est égalée que par l'ironie avec laquelle on constate « que le retard mis par le gouvérne-« ment à faire connaître ses intentions nuit plus aux action-« naires, qui n'ont pas reçu un penny, qu'au gouvernement ».

C'est incontestable, mais il est impossible de comprendre en quoi la constatation du préjudice que l'on cause aux gens en retenant leurs biens peut rendre « juste » une telle détention.

§ IV

Conformément à ces déclarations, le gouvernement britannique proposa une entente à l'union de protection des porteurs allemands de titres de la société. Nous citons les passages principaux de ce texte important :

« Le gouvernement de S. M. paiera 135 livres pour toute « action pour laquelle il est prouvé d'une manière satisfai-« sante qu'elle se trouvait entre les mains de particuliers « avant le commencement de la guerre. Les actions qui étaient « la propriété de la République Sud-Africaine ou la propriété « de directeurs ou agents de la Compagnie, tous ceux-ci « devant être considérés comme ayant une part dans la res-« ponsabilité de la Compagnie, sont exclues du présent arran-« gement.

« Au versement de 135 livres sera ajouté un intérêt au taux de « 4 0/0 par an sur la valeur nominale de chaque action finale-« ment cédée... etc. » Suivent plusieurs dispositions parmi lesquelles l'une décide que « le registre du comité de protection « et les pièces justificatives seront considérés par le gouverne-« ment de Sa Majesté comme preuves, mais non nécessairement « comme preuves suffisantes de propriété de chaque action « particulière ». Le gouvernement britannique se réserve en outre le droit de rembourser au pair les obligations, et aussi

l'option entre le paiement au comptant du montant total des actions et obligations ou leur représentation par des titres de l'emprunt transvaalien projeté.

L'Angleterre s'appropriait donc officiellement les conceptions émises par la Commission d'enquête et déjà soutenues par deux membres du cabinet. Le gouvernement semble avoir voulu atteindre les particuliers qui ont permis à la Compagnie et surtout à la République transvaalienne de tirer des ressources de valeurs qui leur appartenaient légitimement. Il est vrai que les titres possédés par la société et par la République sont exclus de l'accommodement en raison sans doute de leur participation aux hostilités.

C'est d'après leur soi-disante obligation de neutralité que les actionnaires sont divisés en coupables et innocents. Ceux-là mêmes qui sont de bonne foi sont tenus de prouver leur situation et l'on a vu que le gouvernement britannique ne semble pas vouloir se contenter des inscriptions faites sur les registres de la Compagnie et des pièces justificatives annexes. Il paraît oublier la nature des titres de la société qui avaient été émis au porteur. Or, il est fort difficile d'établir quand et à quelle personne a été fait l'achat d'un semblable titre. Si les valeurs en question ont été négociées dans les Bourses des grandes villes du globe, il faudrait se procurer les bordereaux des agents de change ou autres intermédiaires officiels, recherche difficile en fait et d'une légalité contestable puisque le secret des opérations est imposé à ces officiers ministériels par la législation des Etats qui reconnaissent leur privilège. Ces titres peuvent avoir été cédés dans des pays où les Bourses ne sont pas organisées régulièrement, ils peuvent enfin et surtout avoir été transmis de la main à la main. C'est pourquoi le gouvernement anglais, en imposant une telle preuve aux actionnaires, paraît vouloir rendre inexécutables en fait les maigres concessions auxquelles il veut bien condescendre.

Notons aussi que, fidèle à la logique qui lui fait rattacher à une idée de pure faveur l'indemnité qu'il alloue à certains actionnaires, le gouvernement anglais fixe arbitrairement la somme qui leur serait versée. Nous n'examinons pas la question de savoir si le capital qui leur écherrait représenterait à

peu près leurs débours et leurs bénéfices. Mais, en nous plaçant sur le terrain juridique, nous constatons que l'Angleterre déroge à la conception usitée en pareille occurence et d'après laquelle, les remboursements s'effectuent suivant un calcul fondé sur le taux moyen des revenus pendant les dernières années.

Quoi qu'il en soit, ce qu'il faut affirmer, c'est que les offres du gouvernement britannique, comme nous le savons déjà par les objections opposées aux opinions de la Commission et des lords Lansdown et Onslow, sont encore plus inadmissibles en droit qu'en fait.

Nous ne pouvons donc être surpris que le Comité allemand les ait écartées.

En niant les droits de la société et de la plupart des actionnaires, l'Angleterre tranche à son profit une question qui devait être examinée, s'il y avait lieu, par le Tribunal arbitral dont l'article 38 de la concession de la ZASM prévoit la Constitution. Pour mieux dire, elle rend impossible la réunion de ce tribunal puisqu'elle ne reconnaît pas l'existence de l'autre partie chargée de l'organiser avec elle. La démarche faite auprès du Comité allemand est irrégulière au premier chef, puisque les seules autorités capables de traiter valablement au nom de la société sont le conseil d'administration siégeant à Amsterdam et l'Assemblée générale des actionnaires. Mais précisément parce que le gouvernement anglais n'admet plus la validité des droits de la Compagnie, il n'entend pas s'aboucher avec ses représentants légitimes. Il y a là un cercle vicieux dans lequel par sa mauvaise volonté il enferme les actionnaires, cherchant, en outre, à séparer de la majorité un certain nombre d'entre eux auxquels, ainsi qu'aux obligataires, il consentirait une indemnité dont l'acceptation par eux emporterait la négation du droit de la Compagnie.

Les hommes d'Etat anglais et l'opinion publique en Grande-Bretagne, dominés par le souci de leurs intérêts et par le désir de la vengeance, paraissent s'être laissés facilement entraîner à ressusciter une conception du droit de la guerre généralement abandonnée aujourd'hui. Ils semblent considérer que la guerre est la sanction du droit des gens et que la

résistance au vainqueur doit être véritablement punie. Les Anglais cependant n'ont pas appliqué complètement cette théorie pendant et après la guerre sud-africaine. Conformément aux principes universellement admis, et reconnus depuis longtemps par eux-mêmes, ils ont traité en prisonniers de guerre les Burghers pris les armes à la main. Si, depuis l'occupation du Transvaal, quelques combattants ont été traités en rebelles et si des mesures assez dures ont été prises à l'égard des habitants inoffensifs, la Convention du 31 mai 1902 stipule dans son article 3 que les Burghers ne devaient pas être privés de *leur liberté* ni de *leurs propriétés*. Quant aux étrangers qui avaient servi la cause des deux république ils ont joui, au même titre que les Boers, du traitement de prisonniers de guerre. Mais si leurs personnes n'ont pas été l'objet d'atteintes contraires au droit actuel de la guerre, c'est dans leurs biens que l'Angleterre prétend les attaquer. Sa conduite est d'ailleurs assez illogique ; car ceux des étrangers qu'elle frapperait ainsi, ou bien comme actionnaires résidant hors du Transvaal, ont participé aux hostilités de la façon la plus contestable, ou bien, comme agents de la Compagnie, auraient toujours été tenus de déférer aux réquisitions du gouvernement transwaalien. Au contraire, les volontaires accourus d'Europe au secours des Burghers n'avaient pour la plupart aucun intérêt pécuniaire au Transwaal.

La conception qui, sous l'égide de l'Angleterre, réapparaît ainsi dans la pratique internationale n'est fondée sur aucune base juridique sérieuse. Son adoption, même sous la forme relativement atténuée qu'elle revêt dans l'espèce, nous paraîtrait constituer un recul notable pour la civilisation.

La guerre, en effet, après avoir été presque la seule forme des rapports entre les peuples, marque les crises et les étapes de l'humanité. Elle peut paraître préférable à une paix hypocrite ou boîteuse qui favorise le développement ou la domination des nations ambitieuses et puissantes. Un Etat considère donc souvent comme un devoir à l'égard des populations qu'il représente d'entreprendre la guerre.

Mais la guerre ne fait pas le droit, elle a pour seul effet d'établir lequel de deux Etats adverses est incontestablement le plus fort ! Les conquêtes qu'elle entraîne, les traités qui la

terminent peuvent bien être le point de départ de stipulations nouvelles qui prendront leur place dans le droit international. Il ne s'ensuit nullement qu'elle soit la sanction du droit des gens ; car il ne s'occupe d'elle qu'en raison de l'heureuse impuissance où elle est de faire disparaître les traditions, la communauté des mœurs et la civilisation même des peuples en lutte, qui comprennent de plus en plus la cruauté des actes étrangers à son véritable objet.

C'est pourquoi un grand pays comme l'Angleterre qui reviendrait à une théorie aussi fausse que celle-là serait suspect de ne chercher qu'à satisfaire juridiquement ses convoitises et ses rancunes.

Si le ministère britannique sous ce mauvais prétexte persévérait dans son attitude à l'égard de la Compagnie néerlandaise des chemins de fer sud-africains, les malheureux porteurs de titres pourraient à bon droit se dire victimes d'un véritable déni de justice.

MAURICE BRESSONNET.

SESSIONS ET IMMUNITÉ PARLEMENTAIRES

SOMMAIRE : I. — L'article 14 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Questions nouvelles touchant son interprétation. Objet de cet article.

II. — Essai de théorie de la session parlementaire. — Examen de quelques cas insuffisants à rompre le « cours d'une session ». Justification de la formule par des faits de jurisprudence parlementaire et d'histoire politique.

II. — De la condition des députés de la nouvelle législature dans l'intervalle existant entre le jour de leur élection et la date de leur entrée en fonctions : leur inaptitude à réclamer, pendant ce temps, le bénéfice de l'immunité parlementaire.

I. — En 1875, le principe qui devait être consacré par l'article 14 de la loi du 16 juillet ne fut, à aucun instant, discuté. Tel il était rédigé dans le projet de M. Dufaure, tel il fut adopté par l'Assemblée nationale (1) : « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut, *pendant la durée de la session*, être *poursuivi ou arrêté*, en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit » (art. 1er). Il consacrait, en effet, une immunité traditionnelle (2), dont les raisons (3) furent mises en relief devant la Constituante de 1789, et le sens (au moins le sens moderne (4)) fixé par la Constitution du 22 frimaire an VIII, si bien que depuis 1814, la formule, aux termes géminés de poursuites et arrestations a été constamment reproduite (5) au profit des députés et des sénateurs, non

(1) Dans le projet, il constituait l'article 2; il est devenu l'article 14 à la suite de l'adjonction par la commission des lois constitutionnelles des dispositions qui font présentement l'objet des articles 3 et 9 de la loi du 16 juillet 1875.

(2) V. Rapport de M. LABOULAYE, séance du 7 juin 1875, *Journ. Offic.*, 1875, annexe n° 3073, p. 4160.

(3) V. sur ces raisons, ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel* (3e éd., 1903), p. 761 ; rappr. un discours de M. Martin (du Nord), à la Chambre des députés, séance du 8 mars 1833, Monit. du 9 mars, p. 643. V. aussi une thèse de doctorat (Paris 1900) de M. Massougnes des Fontaines, *De l'immunité parlementaire et des autorisations de poursuites.*

(4) ESMEIN, *op. cit.*, p. 762-765 et première partie de la note, sous les arrêts de la Haute-Cour de Justice rapportés dans Sirey, 1901, 2, 57.

(5) PIERRE, *Traité de droit potitique, électoral et parlementaire*, n° 1059, pp. 1047-1051.

point sans doute pour leur avantage exclusif, mais bien plutôt pour le meilleur et libre accomplissement de leur mission. Mais voici qu'au cours des tout dernières années, des questions délicates se sont posées, à la suite desquelles les assemblées elles-mêmes ou les juridictions furent incitées ou appelées à décider de la portée du texte, par rapport aux procédures et aux époques par lui visées.

Le 20 décembre 1899, un débat (1) s'ouvrit à la Chambre des députés sur le point de savoir si, dans l'hypothèse où des poursuites auraient été commencées librement hors session contre un représentant, l'arrestation, qui fait indiscutablement partie intégrante des poursuites, peut, elle aussi, être également effectuée en dehors d'une autorisation préalable de l'assemblée intéressée. La structure des textes constitutionnels, fidèles depuis 1814 à faire mentions spéciales de l'arrestation et de la poursuite, paraît admettre la discussion ; la logique la comprendrait (2) ; leur histoire, cependant, la condamne (3) : la dualité des mots employés depuis la Charte s'explique par le désir de marquer, mieux que ne l'avait fait l'article 70 de la Constitution de l'an VIII, l'opposition entre la procédure ordinaire et le cas de flagrant délit. Mon dessein n'est point de renouveler, ici, imparfaitement, la démonstration excellente, fournie par MM. les professeurs Esmein et Moreau, qu'en pareil cas toute distinction est inadmissible dans les phases d'une procédure criminelle régulièrement entamée (4). Je voudrais plutôt examiner simplement une seconde question qui, en la forme où elle s'est récemment présentée devant la Cour de cassation, n'a point encore, à ma connaissance, fait l'objet d'une monographie spéciale : celle de savoir si l'autorisation de poursuites requise, par la

(1) *Journ. Offic.*, du 21, Déb. parl., p. 2264 et suiv.

(2) Félix Moreau, *Chronique constitutionnelle et parlementaire*, dans cette *Revue*, septembre-octobre 1902, p. 331.

(3) Esmein, *op.* et *loc. citt.*

(4) Je me borne à rappeler que la question s'est produite, par rapport à M. Marcel Habert qui, ayant été, dans l'intervalle des deux sessions parlementaires de 1899, l'objet de poursuites criminelles au cours desquelles un mandat d'amener fut signé par le préfet de police et une ordonnance de prise de corps décernée par la commission d'instruction de la Haute-Cour de justice, n'avait pas été arrêté, mais se représenta, quelques mois plus tard, pendant la session extraordinaire de la Chambre des députés dont il était membre.

loi constitutionnelle, dans la période des sessions, au profit de députés ou sénateurs en exercice, est également de droit dans l'hypothèse d'une action en justice intentée contre l'élu d'une circonscription au lendemain d'un renouvellement intégral de la Chambre, postérieurement aux déclarations de la commission de recensement, mais antérieurement à la réunion de l'assemblée.

Il serait vain de montrer longuement combien est pratique ce point de droit parlementaire : il suffit de songer à ce que sont de plus en plus les mœurs électorales pour se convaincre que, si la question n'est point décidée, dès l'abord, avec de fortes et décisives raisons, les élus seront souvent attaqués, notamment en diffamation, par leurs concurrents malheureux, victimes réellement de déloyales manœuvres ou simplement de mauvais sort. Sur le cas dont s'agit, la Cour de cassation (1) a, le 30 janvier 1903, rejeté un pourvoi formé contre un arrêt de la Cour de Paris du 10 novembre précédent : l'une et l'autre juridiction ont, à mon humble avis, donné du problème la solution exacte ; il m'a paru intéressant, dans un organe de science politique comme la *Revue du droit public*, de faire connaître et reprendre au moins leurs motifs (2), si

(1) L'intervention du pouvoir judiciaire est actuellement admise sans difficulté ; il est toutefois intéressant de rappeler les réserves qu'à son sujet, le 20 avril 1847, devant la Chambre des députés formula Odilon-Barrot : « ... Nous n'avons peut-être pas le droit de discuter une chose jugée, d'établir une confusion entre des pouvoirs également souverains et indépendants ; mais je me permettrai de faire observer que la juridiction suprême a été saisie d'une question de privilège parlementaire. Elle en a été saisie dans les limites de l'espèce qui lui était déférée, je le reconnais ; mais je ne reconnais à aucun pouvoir quelconque en dehors de cette Chambre le droit de résoudre, dogmatiquement et par voie de jurisprudence politique, l'étendue ou la restriction de nos privilèges... Puisque l'incident était soulevé, je suis bien aise de réserver le pouvoir souverain de la Chambre en cette matière : c'est elle qui doit régler l'étendue de son privilège, et si elle voyait qu'il reçût quelque atteinte de la part d'un pouvoir quelconque, elle saurait probablement le maintenir... »

(2) *Gazette des Tribunaux*, 5 février ; *La Loi*, 25 mars ; *Le Droit*, 15 février. — Voici les parties de l'arrêt, qui intéresse la définition, quant au temps, de l'immunité parlementaire :

« *En fait* :

« Attendu que X... [Flourens] a été proclamé député, le 27 avril 1902, au premier tour de scrutin des élections générales, et, à la date du 1er mai suivant, cité devant le tribunal de police correctionnelle de la Seine, pour diffamation et injures publiques à la requête de G..., partie civile ; que l'arrêt attaqué a rejeté

je ne puis, comme je le voudrais, arriver à les développer et systématiser. Aussi bien c'est toute une théorie de la session parlementaire qu'à cette occasion il conviendrait d'élaborer.

l'exception tendant à la nullité de la citation du 1er mai 1902 en vertu de l'article 14 visé au moyen, notamment pour ces motifs « que l'inviolabilité parlemen- « taire ne commence pour le député élu et même proclamé « qu'avec la session à « laquelle il peut siéger en vertu du titre qu'il tient de l'élection, et que X..., « n'ayant été élu député qu'au scrutin du 27 avril 1902, n'a pu bénéficier du « droit d'inviolabilité, qu'à partir du 1er juin 1902, date d'ouverture de la pre- « mière session à laquelle, en vertu de son mandat, il a pu siéger » ; — Que X... prétend, au contraire, que, à raison du fait de son élection, le 27 avril, il aurait eu le droit, la Chambre étant en session, de prendre part à ses délibérations dès avant le 1er juin si, pour un motif quelconque, elle avait été convoquée ; que, par suite, il se trouvait, à la date du 1er mai, couvert par l'inviolabilité parlementaire et que la citation de G... est frappée d'une nullité absolue ;

« *En droit* :

« Attendu, tout d'abord, que la condition essentielle de l'application du principe de l'inviolabilité parlementaire est que la poursuite soit commencée pendant la durée d'une session ; — Attendu qu'aux termes de l'article 1er de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le Sénat et la Chambre des députés se réunissent, chaque année, le second mardi de janvier, à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la République, et que les deux Chambres doivent être réunies en session cinq mois au moins chaque année ; — Attendu que la session dite ordinaire, par opposition aux sessions extraordinaires, qui s'était ainsi ouverte de plein droit le mardi 14 janvier 1902, devait donc durer au moins jusqu'au 14 juin suivant, date de l'expiration du délai de cinq mois fixée par la Constitution ; qu'à la fin de sa séance du 29 mars, la Chambre des députés s'était simplement ajournée au 1er juin, sans cesser d'être légalement en session ordinaire pendant cet intervalle de temps ; — D'où il suit que la Chambre des députés était en session le 1er mai 1902, date de la citation ; — Qu'il y a donc lieu de rechercher quelle était la Chambre alors en session, et si X... en était membre ;

« Attendu qu'aux termes de l'article unique de la loi du 22 juillet 1893, les pouvoirs de la législature suivante ont duré exceptionnellement jusqu'au 31 mai 1898 ; — Que, suivant l'article 15 de la loi organique du 30 novembre 1875, les députés sont élus pour quatre ans, et que la Chambre se renouvelle intégralement ; — Que, de la combinaison de ces deux dispositions de loi, il résulte que les pouvoirs de la Chambre, élue en 1898, qui avait commencé d'exercer son mandat le 1er juin 1898, ont duré jusqu'au 31 mai 1902, c'est-à-dire pendant quatre ans ; — Attendu que la Chambre des députés en session le 1er mai 1902 était donc celle qui avait été nommée en 1898 ; — Attendu que X... ne faisait pas partie de cette Chambre puisqu'il n'a été élu député qu'aux élections générales du 27 avril 1902 ; que, du fait de son élection, il avait sans doute un mandat législatif, mais qu'il ne pouvait exercer ce mandat qu'à partir du 1er juin 1902, date à laquelle la Chambre nouvelle, dont il était membre, entrait elle-même légalement en exercice à l'effet de continuer la session ordinaire commencée le 14 janvier par la précédente législature dont les pouvoirs venaient d'expirer ; — Attendu, dès lors, que X... n'a été couvert par le privilège de l'inviolabilité

II. — Pourquoi la question se pose, il est presque inutile de le dire, tant c'est chose connue. Pour une raison ou pour une autre, — arrière-pensée de restauration monarchique, souci de l'indépendance de l'exécutif, préoccupation de la commodité des représentants, désir de calme ou d'accalmie politique dans le pays, régulièrement, pendant un certain laps de temps, — les constituants de 1875 rompirent avec la tradition des constitutions républicaines antérieures, de l'an III et de 1848 (1) : tandis que celles-ci étaient arrêtées à considérer le pouvoir législatif comme l'unique délégué de la souveraineté nationale (2), et partant à déclarer les assemblées permanentes de droit, sauf la faculté pour elles de s'ajourner ou de se proroger à leur guise, ils consacrèrent à nouveau le système monarchique des sessions périodiques, ouvertes et closes par le pouvoir exécutif. Cependant — encore, ou peut-être parce que, à n'en point douter, leur but était de faire du président de la République un représentant, un « monarque parlementaire, » un gouvernant détenant, en fait et en sa seule qualité, une certaine force politique — les membres de la Commission des Trente cherchèrent, soit spontanément, soit pour donner satisfaction aux vives critiques élevées contre leur résolution, à éviter une imitation trop fidèle du régime monarchique : ils ne laissèrent point au gouvernement le droit exclusif de convoquer le Parlement éventuellement appelé à le décréter

parlementaire que le 1er juin 1902, et qu'à la date du 1er mai, il a pu être légalement cité, sans autorisation préalable, devant le tribunal de police correctionnelle (*a*) :

« Par ces motifs, rejette ».

(1) On pourrait même assez exactement, me semble-t-il, faire remonter cette tradition à l'Assemblée Constituante : il se pourrait peut-être soutenir, sans trop de paradoxe, — et par une adaptation au premier régime constitutionnel français du raisonnement fait par Jellinek pour l'Empire allemand — que, sur bien des points, fut en défaut la volonté, impossible à méconnaître au point de vue juridique pur, du législateur de 1791 de maintenir et organiser le gouvernement monarchique, et que des combinaisons, peu harmoniques avec ce dessein, furent acceptées pour concilier le pouvoir du roi et le principe de la souveraineté nationale (Cpr. Duguit, *L'Etat*, t. II : *Les gouvernants et les agents*, p. 275).

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 543, 766 et l'article : *Deux formes de gouvernement*, dans cette *Revue*, janvier-février 1894, p. 28 et suiv. ; — Duguit, *op. cit.*, p. 22, 177, 187.

(*a*) Comp. un jugement du tribunal correctionnel de la Seine, du 26 mars 1903, don Simoni, rapporté dans la *Gazette du Palais*, avril 1903, p. 496.

d'accusation et à le juger ; ainsi, afin d'en terminer au plus tôt et par une autre transaction avec l'œuvre constituante déjà si retardée (1), les articles 1 et 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 furent votés, d'après lesquels les Chambres sont réunies, chaque année, en session d'une durée déterminée, réserve étant expressément faite pour elles de la faculté d'avoir, au besoin, des sessions extraordinaires. — En fait, de même que, sous l'Empire, la limitation à trois mois de la durée des sessions fut dépassée presque au lendemain de l'acte constitutionnel, de même, sous notre République, il s'est trouvé que, par l'effet de causes générales, — prééminence de plus en plus accusée du pouvoir législatif, lenteurs de plus en plus grandes apportées au vote de budgets de plus en plus compliqués, — la permanence des assemblées est subrepticement redevenue la règle : les sessions extraordinaires sont de pratique constante, et, comme on l'a très bien dit, soudées, sauf les vacances de fin d'année, à la session ordinaire, tandis qu'en réalité les travaux du Parlement commencent à l'automne, à une date fixée par la convocation du gouvernement (2).

Constater ce fait ne revient point, d'ailleurs, à dire que l'importance a disparu de la restriction, faite par l'article 14, de l'immunité parlementaire au seul temps des sessions. Etant admis que cette inviolabilité, tout comme l'irresponsabilité, loin d'être un privilège, « un droit subjectif » du député, est « l'application à sa personne du droit objectif », plus simplement un légitime expédient pour assurer, dans l'intérêt général, la pleine et entière indépendance de l'élu, rien n'est plus naturel que d'en proportionner l'effet à l'exercice de la fonction : aussi, actuellement, c'est pendant plus de cinq mois, c'est-à-dire au-delà de la durée fixée par la Constitution aux sessions ordinaires, que les députés sont protégés contre tout acte de poursuite généralement, et même contre la citation qui, délivrée à la requête d'une partie civile, saisit la juridiction

(1) V. l'exposé des motifs lu par M. Dufaure, à la séance du 18 mai 1875 (*Journ. Offic.*, annexe n° 3017, p. 3618) ; le rapport fait par M. Laboulaye, à celle du 7 juin suivant (*ibid.*, annexe n° 3073, p. 4160), et des observations présentées par M. Dufaure, à celle du 7 juillet (*ibid.*, p. 5077).

(2) Esmein, *op. cit.*, p. 556 ; — Moreau, *op. cit.*, p. 343.

répressive (1). Encore convient-il de tracer judicieusement les limites de cette faveur inconnue au droit anglais (2) et de fixer, par un détail explicite, la portée de la juste formule : « L'immunité n'existe que pendant la durée des sessions ; elle cesse, au contraire, dans leur intervalle ».

(1) C'est là un point acquis en jurisprudence : Cass. crim., 5 août 1882. Drouhet c. Alype. *S.* 84.1.173 ; *D.* 83.1.45. Cet arrêt porte comme dernier motif : « Attendu que le principe posé par l'article 1030 du code de procédure civile ne saurait être utilement invoqué à l'appui du pourvoi, la nullité de la citation ayant été prononcée par l'arrêt attaqué, non à raison d'un vice dans la rédaction de cet acte, mais parce qu'il n'avait pas été précédé de l'autorisation prescrite par l'article 14 susvisé de la Constitution du 16 juillet 1875 ». L'article 1030 est, en effet, étranger aux nullités substantielles (Carré et Chauveau, *Lois de la procédure*, t. VI, quest. 3392, p. 1096 ; Garsonnet, *Tr. de procéd. civ.*, 2e éd. (1898), § 498, t. II, p. 176 et suiv.). Or, c'est d'un vice de cette nature que sont entachés tous les actes quelconques de poursuites dirigés sans l'autorisation préalable de ses pairs contre un député ou un sénateur; celui-ci est, dès lors, recevable à en tirer une exception pour la faire juger préalablement au fond, et même, le cas échéant, apprécier par la Cour de cassation : l'article 416 du Code d'instruction criminelle, et la jurisprudence bien établie, déclarant inadmissibles les pourvois en cassation contre les arrêts préparatoires qui ont rejeté les exceptions tendant à faire prononcer la nullité d'une citation sont, en la matière, sans autorité : s'il en était autrement, c'est-à-dire si la voie de nullité invoquée contre le préliminaire d'instance n'était pas accueillie comme d'ordre public, il s'ensuivrait une atteinte, sinon grave, du moins certaine, au principe constitutionnel par la distraction et le souci infligés au député ; il en a été ainsi jugé par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, dans l'arrêt précité du 30 janvier 1903 :

« Sur la recevabilité du pourvoi... Attendu que la citation qui saisit la juridiction criminelle ou la juridiction correctionnelle est un acte de poursuite, et que la nullité qui l'atteindrait est d'ordre public (*a*); que le principe de l'inviolabilité parlementaire inscrit dans la Constitution protège sans doute individuellement les sénateurs et les députés, mais qu'il a surtout pour but d'assurer, par la protection même dont il les couvre, dans l'exercice de leur mandat, la dignité et l'indépendance de la représentation nationale ; qu'il commande donc une décision immédiate quant aux circonstances de fait et de droit dans lesquelles a été délivrée la citation qui vise un membre du Parlement ; que le rejet de l'exception proposée et tirée de l'article 14 en obligeant le député assigné à se défendre sur le fond, est de nature à compromettre l'application du principe de l'inviolabilité et pourrait conduire, dès à présent, à une violation de la loi constitutionnelle, indépendamment de l'arrêt à intervenir sur le fond même du débat ; Par ces motifs, déclare recevable le pourvoi de F... »

(2) Th. Erskine May, *Parliamentary practice*, 8e éd. (1879), p. 147 ; — Esmein, *op. cit.*, 3e édit., p. 762, note 3; — Anson, *Lois et pratiques constitutionnelles de l'Angleterre*, trad. fr. Boucard et Jèze, p. 180.

(a) Le tribunal correctionnel de la Seine vient de décider, au contraire (V. *suprà*, p. 276, note *a*), que « la *citation* en police correctionnelle délivrée à un député, en conformité des art. 61 et suiv. C. pr. civ., 182 et suiv. C. instr. crim., ne saurait être déclarée nulle ; ... mais que la *poursuite* ainsi intentée sans autorisation préalable de la Chambre des députés est frappée d'une exception d'irrecevabilité d'ordre public ». La distinction faite par le jugement entre la citation et la poursuite ne me semble avoir, ni un très heureux fondement juridique, ni une grande portée pratique.

A dire qu'il y a session, partant immunité pour les membres du corps législatif, alors que ceux-ci ne siègent point réellement dans leurs palais respectifs et n'ont même pas la possibilité légale de s'y réunir autrement qu'en commissions et par groupes (1), on paraît contrevenir à l'idée normale de session pour satisfaire à un goût déplacé des formules bizarres. Un reproche formulé en ce sens ne serait pourtant pas très fondé : sans doute, à l'ordinaire des choses, il y a session, et il n'y a exercice du mandat législatif, que durant le laps de temps qui s'écoule, d'une part, entre la convocation des représentants faite par l'exécutif ou la réunion spontanée et de plein droit des Chambres et, d'autre part, l'ajournement sans clôture de session, mais après cinq mois de séances, prononcé, au moins sous la responsabilité du cabinet, par le président de la République, ou bien encore, et plus régulièrement, le décret de clôture de session dont l'initiative est, traditionnellement, réservée au chef de l'Etat, aussi bien dans les républiques fondées sur le principe de la souveraineté populaire que dans les monarchies constitutionnelles accoutumées à suivre les exemples du droit anglais.

Mais voici que de cette formule même vont sortir les dérogations à la conception commune : sont, en effet, insuffisants, à rompre le cours d'une session, et par suite à faire cesser le régime d'inviolabilité relative assuré, pour ce temps, aux membres des Chambres, 1° les suspensions de travaux que les assemblées, elles-mêmes et discrétionnairement, sont dans l'usage de voter, notamment à l'époque de Pâques et lors de la réunion des conseils généraux, — 2° les ajournements que, dans un but quelconque, pour prévenir ou hâter une dissolution, le chef de l'exécutif, usant du droit inscrit à son profit dans l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, prononcerait avant que les Chambres n'eussent simultanément siégé durant les cinq mois réglementaires ; — 3° enfin les remises de séances que, depuis deux législatures, la Chambre, à la veille d'être renouvelée, vote sur la propo-

(1) Sur la possibilité pour les commissions des Chambres de se réunir pendant la durée des ajournements, V. Pierre, *op. cit.*, n° 500, p. 488, et une discussion (demeurée sans résultat) à la Chambre des députés, séance du 30 août 1842, entre MM. Pascalis, Lherbette et Duchâtel.

sition de son président, pour que, dans l'intervalle, se fassent les élections générales et s'opère la transmission des pouvoirs.

La justification des trois cas que je viens ainsi de grouper dans l'expression d'une même idée se trouve dans la jurisprudence parlementaire et l'histoire politique. — Quant au premier, il n'a jamais fait doute en pratique (1) que les suspensions de travaux, quelle qu'ait été leur longueur, sont négligeables dans la computation des cinq mois durant lesquels il faut, mais il suffit aussi, pour l'observation de la loi, que les Chambres aient été libres de se réunir et de délibérer. Si ce point avait besoin d'être établi autrement que par une longue tradition acceptée sans réclamation, une preuve, de nature coutumière aussi, mais de date beaucoup plus récente, en pourrait être fournie, ainsi qu'on le verra par ce que je dirai tout à l'heure du troisième cas. — Relativement au deuxième, un rappel des événements qui se passèrent au lendemain du Seize-Mai paraît assez significatif; c'est, au surplus, le seul qui puisse être évoqué, étant donné le renoncement, systématique depuis lors, au droit de dissolution. Les séances de la Chambre des députés furent arrêtées le 18 mai, d'abord par un ajournement au 16 juin, puis, le 25 juin, par l'effet du message de dissolution, dont, quelques jours auparavant, le duc de Broglie avait donné lecture au Sénat, et sur lequel s'était, devant la Chambre, expliqué M. de Fortou (2); or, depuis le décret de convocation de l'assemblée, intervenu à la date du 9 janvier 1877, cinq mois n'étaient pas entièrement écoulés. si bien que le décret normal de clôture de session ne put être pris; dans ces conditions, ne convient-il pas de dire qu'au point de vue juridique pur, la session du Sénat continua, encore que, dans le fait, cette persistance fût vaine et sans effet, par la force de cet autre principe constitutionnel (3), conséquence de la dualité des Chambres, que les fonctions et

(1) Pierre, *op. cit.*, n° 502, p. 489.

(2) V. sur ces divers événements, Zévort, *Histoire de la troisième République :* t. II (1897), La présidence du Maréchal, p. 337, 343, 357. — On sait comment, après la lecture du décret de dissolution, Gambetta se vit refuser la parole, tandis que le président de la Chambre, M. Grévy, disait : « Restez dans la légalité. Restez-y avec sagesse, avec fermeté, avec conscience ».

(3) Esmein *op. cit.*, p. 556, — et, sur l'interprétation de ce principe, Pierre, *op. cit.*, n° 503, p. 490.

attributions communes des assemblées doivent être exercées dans le même temps et d'une manière concomittante. — Au sujet du troisième, il suffirait de renouveler l'argumentation que je viens de proposer, s'il ne fallait, au titre de documentation et de preuve, mentionner des faits d'autre nature, je veux dire la pratique récente du gouvernement de fixer la date des élections générales, en cours de la dernière année des législatures, à une date telle que la quatrième session ordinaire n'est pas achevée (1). En vérité, les événements ont pu, à cet égard, depuis quelques années, enlever toute liberté à l'exécutif, lequel ne put adopter, ni une date plus éloignée que celle choisie, parce que les pouvoirs de la Chambre à renouveler expiraient peu avant le jour des élections, ni davantage une date plus rapprochée parce qu'au jour du choix fait par lui, le budget n'était pas encore voté; la conséquence en est, en tout cas, — comme l'ont déclaré d'une manière assez explicite M. Waldeck-Rousseau ou très nettement enseigné M. Esmein, — que la Chambre nouvelle se réunit, non pour commencer une session propre, mais pour continuer celle de la législature ancienne, et que le temps écoulé entre l'heure où s'ajourna l'assemblée soumise au renouvellement et le jour où fut réunie celle issue des élections générales s'impute intégralement sur la durée de la session ordinaire, commencée quelques mois plus tôt, et qui, faute de s'être prolongée pendant le délai minimum, ne put être close par le président de la République. C'est donc bien qu'en dépit des apparences et selon mon affirmation, il peut y avoir session légale des Chambres en dehors d'une réunion effective de leurs membres. — La démonstration se

(1) Cpr. sur cette situation originale, apparue en 1898, conséquence inattendue du principe posé dans l'article 1 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, Esmein, *op. cit.*, p. 551, note 7. — Les choses se passent le plus simplement qu'il soit possible, comme on le voit d'après le compte rendu des séances : ainsi, on lit au *Journ. Offic.*, 1902, Ch. Dép., Déb. parlem., p. 1712, pour la fin de la 2e séance du 29 mars : « M. le Président : Je propose à la Chambre de s'ajourner au 1er juin prochain (Assentiment)... *Allocution de M. le Président*... — La parole est à l'un de MM. les secrétaires pour donner lecture du procès-verbal ». — Cpr. Sénat, séance du 7 avril 1898, *Journ. offic.*, Déb. parlem., p. 707 : « Je propose au Sénat de fixer sa prochaine réunion au 1er juin, à deux heures, en laissant à son Président le soin de la convoquer, si les circonstances l'exigeaient ».

pourrait arrêter là, si je ne tenais à compléter ce développement par l'examen rapide d'une question, qui se peut, logiquement, à titre de conséquence, rattacher à la troisième hypothèse, ou qui, accidentellement, tout au moins, dans l'affaire jugée par la Cour de cassation au mois de janvier dernier, s'y trouva rattachée : la condition des députés de la nouvelle législature dans l'intervalle existant entre le jour de leur élection et la date de leur entrée en fonctions (1), spécialement leur droit ou leur inaptitude à réclamer, pendant ce temps, le bénéfice de l'immunité parlementaire.

III. — La coexistence d'individus, dont les uns achèvent et les autres se préparent à commencer l'exercice d'une même fonction, n'a, en somme, rien que d'assez banal; s'agissant de représentants, au sens le plus littéral du mot, la chose n'a rien de beaucoup plus anormal. Ainsi, le mécanisme des élections présidentielles aux Etats-Unis, destiné à donner aux grands Etats leur véritable représentation, et à faire de l'élu le détenteur d'une force politique effective et l'agent d'unification et de centralisation, est, quant au temps, combiné de telle manière que, durant plusieurs mois, de fin décembre au commencement d'avril, il est deux présidents, l'un en fonctions, l'autre en expectative ; sauf la durée de cette situation, il en pourrait être de même en France. Ce qui est possible quant

(1) La question se pourrait poser aussi de savoir quelle est, à partir de ce dernier moment et jusqu'à la vérification de ses pouvoirs, la condition de ce député au point de vue des prérogatives de l'article 14. L. C. 16 juillet 1875. Elle est examinée par les auteurs [Esmein, *op. cit.*, p. 767 ; — Saint-Girons, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 206 ; — Pierre, *op. cit.*, n° 1069, p. 1059] qui s'accordent à décider après la Cour de cassation [10 avril 1847. Drouillard. *S.* 47.1.306 ; *D.* 47. 1. 90. — Rpr. Trib. correct. Tulle, 24 avril 1890. Vacher. *S.* 90.1.221] que « dans le cas d'une élection générale, tous les députés élus sont nécessairement appelés à procéder en commun à la vérification de leurs pouvoirs... (et) pour les fonctions qu'emportent ces opérations préliminaires, ils doivent jouir du privilège dudit article 44 de la Charte ». Aussi je ne fais d'elle qu'une mention, tout comme de celle qui est relative au droit du député ajourné de se prétendre couvert par l'immunité parlementaire. La jurisprudence, plus sévère que sur le cas précédent, est, à bon droit, me semble-t-il, critiquée par les auteurs [Esmein, *loc. cit.* ; Pierre, *op. cit.*, n° 1070, p. 1060. — *Consultation* de MM. Odilon Barrot, Marie et Billault, revêtue de l'adhésion de MM. Paillet, Crémieux, Jollivet, Dalloz et Creton, *S.* 47.1.310, note]. L'une et l'autre question, au surplus, ne rentrent point dans l'ordre d'idées strictement entendu et le genre d'hypothèses, non encore examiné par la doctrine, qui font l'objet de cette note.

au chef de l'exécutif le doit être eu égard à des députés. Mais alors il faut décider quel est le point de départ du privilège parlementaire, l'époque à laquelle remontent les effets de la garantie constitutionnelle.

C'est, en soi et à bien des égards, une idée juste, d'une part, que ce qui, dans un régime basé sur le principe de la souveraineté populaire, fait le député, c'est avant tout l'élection, et, d'autre part, que, là où un acte légal émané d'un bureau de recensement des votes reconnaît à un candidat la majorité des suffrages exprimés, il y a pour cet élu un titre, dont, sans doute, vérification ultérieure doit être faite par la Chambre elle-même, mais auquel provision est due, et qui, jusqu'à preuve contraire, est présumé valable et régulier. Il faut cependant procéder avec des distinctions par rapport à cette vérité que le titre du député est dans le fait de son élection : lui reconnaître, dès celle-ci, le bénéfice de l'immunité qui, en cours de session, appartient aux députés validés, c'est négliger peut-être trop cette observation que le titre, encore qu'il existe, n'est qu'un titre nu ; c'est, ou bien, d'une manière peu équitable et juridique, réduire les pouvoirs des députés dont le mandat n'est pas complètement expiré et restreindre les prérogatives d'une législature qui n'a point encore atteint sa quatrième année, ou bien, par une interprétation trop libérale et peu légitime, exagérer les conséquences immédiates de l'élection, au détriment de cette idée, de bon sens, que les privilèges attachés à une fonction coïncident avec le temps de son exercice ; il faudrait des raisons de texte au moins pour renoncer à cette solution.

Dans ces conditions, dès l'instant où les lois actuelles ne renferment point une disposition conçue dans le sens de l'article 3 de la Constitution du 5 fructidor an III (1), le

(1) « Les membres du corps législatif, depuis le moment de leur nomination jusqu'au 30e jour après l'expiration de leurs fonctions, ne peuvent être mis en jugement que dans les formes prescrites par les articles qui suivent. » Disposition très originale au milieu des dispositions révolutionnaires dont on a résumé ainsi la tradition : élections faites à une date légale peu éloignée de l'entrée en fonctions; entrée en fonctions à une date légale aussi. Dans l'intervalle assez court qui séparait ces deux dates, les représentants étaient investis par le peuple, mais ils n'étaient pas en fonctions, et, par conséquent, la durée de leurs pouvoirs n'avait pas encore commencé de courir.

bénéfice de l'inviolabilité me paraît aussi peu naturel pour le membre d'une Chambre non encore réunie qu'il me semble nécessaire pour l'élu non encore validé par une assemblée en session. L'accorder sans distinction serait, à vrai dire, légitime s'il était, à un titre quelconque, possible en matière constitutionnelle de tenir pour synonymes les mots années, sessions, budgets, et de décider par suite qu'une législation n'a plus de vie juridique dès lors qu'elle a voté quatre budgets ; mais les titres de cette opinion sont à peine spécieux, et ceux de la thèse qui prétend faire courir le délai assigné au mandat législatif dès l'investiture de la fonction (1), ont été discutés ici-même, d'une manière probante, au triple point de vue rationnel, historique et pratique, par M. Moreau, en une chronique à l'argumentation de laquelle il suffira de renvoyer (2). En logique et en droit, pour que chaque législature ait exactement la durée légale ou constitutionnelle, il n'est qu'un système admissible : les pouvoirs d'une Chambre, par suite les prérogatives de ses membres, ne peuvent, — quels que soient l'état des travaux de la session en cours, d'une part, et, d'autre part, la date des élections et l'intervalle entre les opérations de vote et la première séance de l'assemblée, — commencer au plus tôt qu'à l'heure qui suit immédiatement l'expiration, mathématiquement calculée, du mandat confié par le pays à ceux qui constituaient le précédent parlement.

Quoi qu'on en ait dit (3), ces derniers seuls sont aptes à accomplir les actes, de toute nature, se rattachant à la mission qui,

(1) V. cette opinion rapportée dans Poudra et Pierre, *Traité pratique de droit parlementaire*, supplément, n° 684, p. 176.

(2) Chronique précitée, p. 331-346.

(3) Je crois savoir que, devant la Cour de cassation, en 1903, il a été donné, en faveur du pourvoi, cet argument « qu'il est inadmissible qu'une Chambre dure quatre ans, malgré les élections qui l'ont renouvelée dans l'intervalle ; que, de même, les députés qui n'ont pas été réélus, ne peuvent avoir les droits et prérogatives des députés qui les ont remplacés ; que, si un événement quelconque, comme la démission ou le décès du président de la République avait exigé la réunion immédiate des Chambres, ce n'est pas la Chambre ancienne, mais la Chambre nouvelle issue des élections du 27 avril et 11 mai, qui aurait été certainement convoquée : qu'au surplus cette question est une question de pur droit parlementaire et que l'autorité judiciaire n'a point à la résoudre ». J'ai la conviction que la preuve serait malaisée à fournir de ces affirmations : les raisons développées au texte me semblent péremptoires.

constitutionnellement, incombe au corps législatif; il me paraît même que, pas plus que des agents de l'ordre administratif ou judiciaire, ils ne sauraient les refuser : de droit commun un fonctionnaire n'est pas libre de ne point statuer tant qu'il conserve sa fonction, et, de droit commun aussi, il ne peut, sauf de rares exceptions, renoncer à sa compétence qu'en donnant sa démission; aussi bien, tandis qu'en l'espèce, ce principe paraît à l'abri de toute discussion, il ne serait peut-être point défendu (la chose est, d'ailleurs, loin d'être contraire à ma thèse) de révoquer en doute la possibilité de démissionner pour les membres de la chambre à renouveler. En tous cas, les nouveaux élus, jusqu'à la vérification des pouvoirs, tout au moins jusqu'à la réunion de la chambre, demeurent dans la situation du fonctionnaire privé de droit sur la fonction, laquelle, en cette qualité et quant aux modalités de son exercice, reste à la disposition entière de l'Etat; dès lors, il en est de la vocation au bénéfice des immunités comme des profits, notamment de l'indemnité, destinés, d'une manière tout à fait générale, à compenser dans une certaine mesure les charges corrélatives à la fonction : c'est par un acte de volonté de l'exécutif, ordonnant ou autorisant la réunion de l'assemblée, que les députés deviennent titulaires de droits subjectifs ayant effets légaux ou pécuniaires; or, d'évidence, le moment où il en est ainsi ne peut pas être antérieur à celui où le député est placé régulièrement dans la situation d'activité. Ainsi se trouve, à nouveau, et d'une autre manière, confirmé le principe que j'énonçais tout à l'heure.

Ce n'est donc point sur des raisons de droit qu'a pu s'appuyer l'argumentation contraire, mais sur des motifs, bien ténus, d'ordre politique ou pratique: « On objectera sans doute, a-t-on dit, qu'il y aura dans notre hypothèse deux députés inviolables pour une même circonscription... Mais qu'importe! L'essentiel est que le nouvel élu soit protégé conformément au vœu de la loi constitutionnelle. Le nombre des personnalités ainsi protégées est assez restreint pour qu'il n'y ait aucun inconvénient à adopter l'interprétation la plus libérale, c'est-à-dire la plus extensive, bien que les privilèges soient de droit étroit ». Le défaut d'inconvénients pratiques (étant admis qu'il soit établi) ne saurait prévaloir contre l'esprit et

la lettre de la loi constitutionnelle, pour fonder surtout une atteinte à l'autorité des principes d'égalité et au respect dû à la justice criminelle. Il n'est, d'ailleurs, nul député, j'imagine, qui consentirait à se plaindre de l'obligation dans laquelle il pourrait être, le cas échéant, de répondre aux juges nationaux et de souffrir de la loi commune.

JOSEPH DELPECH,
Chargé de cours à la Faculté de droit
de l'Université d'Aix-Marseille.

CHRONIQUE ADMINISTRATIVE

De la répartition du produit des concessions funéraires

La législation charitable de la Révolution a eu souvent principalement en vue de faire contribuer les riches au soulagement des pauvres, et elle s'est appliquée dans ce but à frapper d'un impôt, au profit de ceux-ci, les dépenses somptuaires. C'est ainsi que la loi du 7 frimaire an V, qui instituait les bureaux de bienfaisance, donna à ces établissements une part d'un dixième sur la recette brute perçue à l'entrée des spectacles, bals et autres lieux d'amusement public, laquelle constitua leur première dotation.

En l'an XII, peu de mois après la proclamation de l'Empire, et alors que les documents officiels et les pièces de monnaie portaient en exergue : « République française, Napoléon Empereur », un décret du 23 prairial ajouta à ces ressources une portion indéterminée du produit des concessions accordées à titre onéreux dans les cimetières aux personnes qui désiraient avoir pour elles ou leurs familles des sépultures particulières.

Aux termes de l'article 11 de ce décret, les concessionnaires devaient s'engager, en sus du prix de la concession, « à faire des fondations ou donations en faveur des pauvres et des hôpitaux », ce qui revenait à verser dans les caisses publiques charitables, au bénéfice des indigents, des sommes à débattre avec la municipalité.

On voit les inconvénients de l'imprécision d'une disposition pareille. Il en résultait dans la pratique des écarts choquants d'une localité à une autre, peut-être aussi dans une même localité, car rien n'empêchait d'exiger de certains concessionnaires une contribution considérable et de permettre à d'autres de s'en tirer à bon marché. Peut-être encore arriva-t-il plus d'une fois que la redevance promise sous forme de fondation ne fût pas acquittée, et qu'on ne révoqua point tout de même la concession.

La part des pauvres ainsi subordonnée à l'arbitraire des municipalités, et par suite très variable, le vœu de la loi, qui était de leur procurer partout des secours utiles, ne se trouvait pas suffisamment rempli.

Ces discordances se prolongèrent pendant une quarantaine d'années. Elles durent prendre fin en vertu de l'ordonnance royale du 6 décembre 1843, qui établit par son article 3, abrogatif de l'article 11 du décret de prairial, d'une manière uniforme pour tout le territoire et toutes personnes, la proportion du produit des concessions funéraires partageable

entre la commune et les pauvres. Il est remarquable que ce texte substitue à l'obligation de faire des fondations ou donations celle de verser une somme déterminée, suivant un tarif arrêté par la municipalité, d'où il suit que cette somme devait avoir de la fixité, non certes comme quotité, mais comme proportion. Et en effet cette proportion a été arrêtée pour les pauvres à un tiers du produit de la concession, quel que soit d'ailleurs le caractère de cette concession, temporaire ou perpétuelle.

Le Conseil municipal règle le prix des concessions, la somme à exiger des concessionnaires, suivant la durée ; si l'autorité supérieure peut ne pas approuver la délibération, elle n'est point maîtresse des tarifs, elle ne saurait en rien les changer, et une fois son approbation obtenue, la délibération vaut dans les termes de l'ordonnance de 1843, c'est-à-dire que la somme portée au tarif pour chaque concession funéraire appartient pour les deux tiers à la commune et pour un tiers aux pauvres.

L'ordonnance a donc eu pour but d'édicter un règlement général et d'abolir les règlements particuliers existant auparavant dans les communes, et le tiers qu'elle attribue aux pauvres est définitivement consolidé. Il ne semble pas qu'elle puisse se comprendre autrement, car à quelle autre nécessité aurait-elle correspondu ?

C'est l'interprétation qui a été donnée, dès sa promulgation, par le Ministre de l'intérieur, dont une circulaire, en date du 30 décembre 1843, s'exprime ainsi au sujet de l'affectation du produit des concessions :

« Quant à la répartition du produit des concessions entre la commune « et les pauvres ou les hospices, il n'est pas inutile d'ajouter que la *fixation* « *du tiers* au profit de ces derniers ne peut être considérée que comme un « *minimum*, que le concessionnaire est toujours libre de dépasser, pourvu « toutefois que la commune reçoive au moins la somme qui lui est due « aux termes du tarif ».

Il y a à en retenir que la fixation du tiers est un *minimum*, par conséquent qu'on n'y saurait en aucun cas faire subir de réduction. Le concessionnaire peut augmenter la part des pauvres, mais par une libéralité spéciale, en dehors du contrat de concession, quoique à son occasion.

Point n'était besoin de le dire, et cette formule, complétée par la mention que la commune doit recevoir la part qui lui revient suivant le tarif, signifie tout simplement que le concessionnaire a le droit d'offrir un prix supérieur au taux établi, soit en faisant profiter de l'augmentation la commune et les pauvres à la fois, soit ces derniers seulement.

Si claires que paraissent les dispositions de l'ordonnance de 1843, prise pour substituer une règle stable à l'incohérence découlant de la mobilité des pratiques, la portée en a été contestée en vertu d'un autre passage de la circulaire ministérielle précitée.

Cette instruction porte en effet que « les tarifs anciennement approuvés « par des ordonnances royales continueront d'être exécutoires, à moins « que les Conseils municipaux n'en votent la modification dans le *sens du* « *présent règlement* ». Les mots soulignés prêtaient peut-être à l'équivoque ; mais le rédacteur de la circulaire paraît s'être aussitôt attaché à la dissiper, car le passage visé se termine par cette déclaration que « nulle

« atteinte ne peut être portée au droit accordé aux pauvres par l'ordon-
« nance de 1843, et qui consiste à recevoir, quel que soit le tarif, le tiers
« du prix de la concession ».

La circulaire du 30 décembre 1843 reconnaît le droit pour les conseils municipaux d'établir souverainement le tarif des concessions, en se conformant aux prescriptions relatives à la répartition du prix ; elle constate que certaines municipalités ne s'y sont pas soumises ; qu'elles ont continué de procéder à une répartition différente approuvée antérieurement à 1843, mais en déclarant que, si on a laissé persister ces agissements, c'est par une pure tolérance qui ne saurait constituer un droit.

La jurisprudence ministérielle s'est constamment rangée à ces principes, lorsqu'il y a eu à rappeler des municipalités à la règle. Ainsi en 1865 et en 1890, dans des affaires intéressant la ville de La Rochelle et la commune de Dormans (Marne), le Ministre a invité les municipalités à revenir à la stricte exécution de l'ordonnance de 1843.

Cette jurisprudence est aussi celle de la Cour des Comptes qui, notamment dans un arrêt du 7 décembre 1891, concernant la gestion de la recette municipale d'Evreux, « a fait injonction à son justiciable de rap-
« porter un certificat administratif expliquant pour quel motif la part
« attribuée au bureau de bienfaisance dans le produit des concessions
« funéraires n'était que du quart de la recette ».

Il s'était produit, à un certain moment, des appréciations divergentes dans le sein de cette haute juridiction, elle avait paru estimer que la répartition du prix des concessions pouvait s'effectuer dans des conditions différentes en vertu de tarifs établis antérieurement à l'ordonnance de 1843.

A la suite d'une note exprimant cette opinion, il y eut concert entre le Ministre des finances et son collègue de l'intérieur, qui se mirent d'accord sur l'interprétation à donner, et le Ministre de l'intérieur rédigea, à la date du 22 novembre 1890, une dépêche où il était dit « que l'ordon-
« nance du 6 décembre 1843 a pour but d'établir un règlement général et
« d'abroger les règlements particuliers existant encore dans certaines
« communes ; donc les règlements locaux ne sauraient continuer à être
« suivis ». L'arrêt financier de 1891 s'est évidemment inspiré de ces considérations désormais déterminantes.

Néanmoins, il s'est rencontré tout récemment encore des conseils municipaux récalcitrants, entre autres celui de Sens, qui, depuis 1837, attribuait aux pauvres, sans opposition de l'autorité supérieure, un quart du produit des concessions funéraires et les trois autres quarts à la commune. Ces assemblées fondaient leurs prétentions sur les arguments déjà exposés, sur ce laisser-passer de l'autorité équivalant, à leur estime, à une prescription, et sur certains termes de l'ordonnance de décembre 1843.

L'ordonnance dit qu'à *l'avenir* la répartition aura lieu selon les règles qu'elle fixe, et on tirait de cette rédaction la conclusion que ces règles ne seraient applicables qu'aux concessions postérieures à 1843. Mais c'est là une expression vicieuse, à laquelle il ne faut pas attacher cette importance Cela signifiait uniquement qu'il n'y avait pas à modifier l'article correspondant du budget en cours, et que, pour le passé, l'assis-

tance publique était inhabile à exercer des répétitions contre la commune.

Admettre une interprétation différente serait consacrer les incohérences auxquelles on a voulu mettre un terme en 1843. Aussi les inspecteurs des finances chargés de vérifier les comptabilités communales ne se sont-ils pas arrêtés à ces objections, et ont-ils considéré comme des irrégularités les procédés des municipalités contraires aux prescriptions littérales de l'ordonnance. Il n'est pas vraisemblable que la Cour des Comptes ne leur donne pas pleinement raison, après sa décision de 1891.

Cependant, le gouvernement, ému de ces résistances locales, frappé du trouble que peut apporter dans l'équilibre de certains budgets l'application rigoureuse de l'ordonnance de 1843, s'est demandé si ce texte, qui n'avait pas abrogé les tarifs anciens, ne maintenait point par suite les règlements suivant lesquels la répartition s'opérait, et si la permanence du *statu quo* ne pouvait pas en certains cas se justifier.

Il a soumis la question à la section compétente du Conseil d'Etat et réclamé son avis sur le point de savoir « si, pour les communes où la « répartition du produit des concessions dans les cimetières est réglée par « des tarifs antérieurs à 1843, ladite répartition doit s'effectuer conformé- « ment à ces tarifs ou conformément à l'ordonnance précitée ».

La section de l'intérieur s'est, à la date du 29 avril 1902, prononcée dans les termes suivants : « Vu le décret du 23 prairial an XII sur les sépul- « tures ; vu l'ordonnance du 6 décembre 1843 relative aux cimetières ; « considérant que, si le décret de prairial an XII (art. 3), pose le principe « de l'attribution aux pauvres d'une part dans le produit des concessions « funéraires faites à titre onéreux par les communes, il n'a pas fixé la « quotité de cette part, consistant en des *fondations ou donations en faveur « des pauvres et des hôpitaux*, et dont le chiffre était arrêté au moyen d'un « accord entre la commune et le demandeur en concession ; considérant « que l'ordonnance royale du 6 décembre 1843 a réparti (art. 3) le produit « des concessions entre la commune et les pauvres, en fixant la part de la « commune aux deux tiers et celle des pauvres au tiers restant ; que ces « dispositions, dont le but était d'établir une règle uniforme et stable sur « tout le territoire, ont eu pour conséquence nécessaire d'abroger les règle- « ments particuliers antérieurs, en ce qui concerne la répartition du pro- « duit des concessions entre les parties prenantes ; que le maintien des « anciens tarifs dans les communes qui ne jugeraient pas opportun de les « changer est un fait indépendant de la répartition fixée par l'ordonnance « de 1843 ; que cette ordonnance ne se comprendrait pas si elle n'avait eu « pour objet d'établir invariablement cette répartition, et qu'elle ne con- « tient aucune exception ni réserve permettant aux municipalités d'opé- « rer, au profit de la commune, des perceptions sur des bases différentes ; « est d'avis de répondre dans le sens des observations qui précèdent ».

C'est la formule qui clôt d'ordinaire les consultations émanées du Corps. Il résulte de cette délibération que, si les communes ont toute liberté pour modifier leurs tarifs, la base de la répartition des produits entre les ayants droit demeure immuable jusqu'à ce que le législateur en décide autrement.

CH. ROUSSEL.

CHRONIQUE POLITIQUE

FRANCE

SOMMAIRE. — I. Formation du ministère Combes ; sa politique générale. Application de la loi sur les associations. — II. Grèves et questions ouvrières.

I. Les élections législatives générales de 1902 ont présenté ce caractère particulier qu'elles se sont faites sur la question ministérielle et que pourtant le sort du ministère n'était pas lié à leur résultat. On savait de la façon la plus certaine que M. Waldeck-Rousseau et ses collègues avaient décidé d'abandonner le pouvoir au lendemain du scrutin. Le président du Conseil estimait que le programme formulé dans la déclaration ministérielle du 22 juin 1899 était rempli et que sa propre tâche était achevée ; par ailleurs sa santé, fortement altérée par les fatigues d'un long exercice du pouvoir au travers de circonstances si difficiles et si troublées, réclamait des soins et du repos. Mais la majorité et la minorité parlementaires avaient trop ardemment lutté depuis trois ans, trop de violences avaient divisé le parti républicain lui-même pour que, de part et d'autre, on n'éprouvât pas le besoin impérieux de faire le corps électoral juge de la politique suivie.

Après une bataille extrêmement acharnée, ce fut une approbation très nette que M. Waldeck-Rousseau recueillit.

La ville de Paris et le département de la Seine infligèrent au parti ministériel un échec sérieux, mais l'opposition ne réussit pas, malgré un formidable effort, à entamer le « Bloc » dans l'ensemble du pays. Il était sans doute difficile, au lendemain du scrutin, de déterminer exactement les forces des deux partis en présence, beaucoup d'élus, parmi les nouveaux surtout, s'étant présentés avec des programmes qui prêtaient au doute ; mais quel que fût l'esprit qui avait présidé à leur élaboration, les diverses statistiques ne se distinguaient que par de faibles différences ; d'après les unes et les autres, la nouvelle Chambre se composait d'une majorité ministérielle de 320 à 340 députés contre une opposition de 230 à 250 voix.

Ce succès éclatant ne modifia pas les intentions du cabinet. M. Waldeck-Rousseau en informa le président de la République à la veille du voyage que celui-ci allait faire en Russie. Quelques jours plus tard une note, d'apparence officieuse, publiée par le journal le *Temps*, confirma les bruits déjà en circulation, et, à l'issue du premier conseil des ministres qui suivit son retour en France, M. Loubet reçut du président du Conseil la démission officielle du cabinet.

Les groupes ministériels du Sénat et de la Chambre s'empressèrent, à cette nouvelle, de se réunir et de faire savoir qu'ils ne soutiendraient

qu'un ministère recruté parmi les membres du « Bloc » et décidé à poursuivre la politique anticléricale qui venait de triompher aux élections. Le chef de l'Etat ne manqua pas de tenir compte de ces avis qui, peut-être, auraient gagné à être plus discrets.

Ce fut M. Combes, qui après le refus de MM. Léon Bourgeois et Henri Brisson, accepta la lourde charge de succéder à M. Waldeck-Rousseau. Sénateur radical de la Charente-Inférieure, ancien ministre de l'Instruction publique dans le cabinet Léon Bourgeois (1895), président de la Commission sénatoriale des associations, président du groupe de la gauche démocratique du Sénat, le nouveau premier ministre était relativement peu connu, sa notoriété ne dépassait guère les limites du monde parlementaire. Toutes choses lui étant d'ailleurs facilitées par l'appui des chefs du parti radical, qui, paraît-il, avaient recommandé son nom au choix du président de la République, M. Combes réussit en deux jours à s'assurer les concours nécessaires (1).

La nouvelle combinaison comprenait seulement trois des anciens collaborateurs de M. Waldeck-Rousseau : MM. Delcassé et le général André conservaient leurs portefeuilles des Affaires étrangères et de la Guerre, M. Mougeot passait du sous-secrétariat des Postes au ministère de l'Agriculture.

Pour ce qui était des autres membres du Gouvernement, on se félicitait surtout du retour au ministère des Finances de M. Rouvier dont l'expérience, le savoir et l'énergie pouvaient seuls peut-être rétablir l'équilibre budgétaire, et de l'arrivée au pouvoir de M. Chaumié qui s'était fait très vite au Sénat une situation considérable et qu'on s'étonnait de ne pas voir à la Chancellerie si ce n'est même à la présidence du Conseil. Enfin on attendait avec curiosité de voir quelle figure ferait au Gouvernement M. Camille Pelletan, jusque-là connu surtout comme irréductible opposant.

Modestement, le nouveau ministère se présenta aux Chambres sous les auspices de celui qui l'avait précédé ; il ne prétendait qu'à continuer la politique de M. Waldeck-Rousseau et à assurer l'exécution de la loi sur les associations. C'était là l'idée maîtresse de la déclaration ministérielle, ce fut celle aussi du discours que prononça M. Combes en réponse à une interpellation de M. Bussière sur la politique générale du Gouvernement.

La majorité de la Chambre, qui s'était affirmée déjà en portant à la présidence M. Léon Bourgeois au lieu de M. Paul Deschanel, manifesta sa cohésion en adoptant un ordre du jour ainsi rédigé au nom des quatre groupes de la gauche ministérielle par MM. Codet, Gouzy, Sarrien et Jaurès :

(1) Le Cabinet était ainsi composé : Présidence du Conseil, Intérieur et Cultes, M. Combes sénateur de la Charente-Inférieure; — Justice, M. Vallé, sénateur de la Marne ; — Affaires étrangères, M. Delcassé, député de l'Ariège ; — Finances, M. Rouvier, député des Alpes-Maritimes ; — Guerre, M. le général André; — Marine, M. Camille Pelletan, député des Bouches-du-Rhône ; — Instruction publique et Beaux-Arts, M. Chaumié, sénateur du Lot-et-Garonne ; — Commerce, Industrie, Postes et Télégraphes, M. Trouillot, député du Jura ; — Travaux publics, M. Maruéjouls, député de l'Aveyron ; — Agriculture, M. Mougeot, député de la Haute-Marne ; — Colonies, M. Doumergue, député du Gard ; — Sous-secrétariat des Postes et Télégraphes, M. Bérard, député de l'Ain.

« La Chambre, confiante dans le Gouvernement pour appliquer une politique vigoureuse de laïcité, de réformes fiscales, de solidarité sociale, et repoussant tout addition, passe à l'ordre du jour. »

C'est une justice à rendre à M. Combes que de reconnaître qu'il mit tous ses soins, toute son activité à réaliser sans tarder le programme qu'il avait soumis au Parlement et fait approuver par lui. Tandis, en effet, que la Chambre consacrait la plus grande partie de ses séances à examiner — souvent avec un parti-pris de partialité attristant — la validité des récentes opérations électorales, le président du Conseil se mettait résolument à l'œuvre anticléricale qu'il avait promis d'accomplir. Il débuta par une circulaire aux préfets où il était dit notamment : « Il vous appartient d'exercer, sous votre responsabilité, une action politique sur tous les services publics .. Si, dans votre administration, vous devez la justice à tous, sans distinction d'opinion ou de parti, votre devoir vous commande de réserver les faveurs dont vous disposez seulement à ceux de vos administrés qui ont donné des preuves non équivoques de fidélité aux institutions républicaines. »

On fit quelque bruit au sujet de ces conseils de forme, en effet, plutôt inaccoutumée. Il est sans doute parfaitement juste de considérer les préfets comme chargés d'exercer une action sur les divers services publics ; il entre dans leur mission de représentants du pouvoir central de servir de lien vivant entre tous ces services et de tenir la main à ce que leurs efforts vers un même but ne se heurtent ou ne se contrecarrent pas, comme il leur appartient également de s'inquiéter du loyalisme républicain des fonctionnaires. Ce sont là des vérités qui devraient être évidentes et acceptées comme telles sans discussion, nul n'étant tenu de servir un gouvernement qui lui déplaît et, d'autre part, le premier droit de tout gouvernement étant d'exiger la fidélité de ses représentants. Mais, en invitant ses préfets à exercer sous leur responsabilité une action politique sur les services publics, M. Combes risquait de laisser croire qu'il entendait subordonner à des considérations exclusivement politiques le fonctionnement de ces services et gouverner au profit d'une clientèle électorale. De même s'il est vrai qu'on est malvenu à solliciter les faveurs d'un régime que l'on combat, s'il est parfaitement légitime à ce régime de les refuser à ses adversaires, il y a quelque chose de dangereux, autant que de peu correct à élever à la hauteur d'une théorie de simples procédés de défense gouvernementale qui exigent dans leur application infiniment de tact, de doigté et de mesure. La ligne de démarcation entre la « justice » et la « faveur » est si difficile à déterminer, qu'une circulaire pareille pouvait passer pour la solennelle consécration du bon plaisir administratif et de l'arbitraire préfectoral.

Quelques jours plus tard le Président du Conseil mit à exécution les premières mesures destinées, dans son esprit, à assurer l'application de la loi du 1er juillet 1901 : un décret du 27 juin ordonna la fermeture de cent vingt établissements d'instruction libre ouverts postérieurement à sa promulgation (1).

(1) L'année 1902 a vu, avec le ministère Combes, la première application de la loi de 1901 sur les congrégations. Elle s'est faite dans des conditions d'une rigueur sur laquelle les meil-

Cette rigueur provoqua une vive émotion. Les amis des congrégations soutenaient qu'il résultait des déclarations mêmes de M. Waldeck-Rousseau, lors de la discussion de l'article 13 de la loi, que des demandes d'autorisation n'étaient pas exigibles pour ce qui concernait les établissements d'enseignement appartenant à des tiers et où des congréganistes n'étaient qu'en service.

A cette thèse les amis du ministère répondaient qu'en effet M. Waldeck-Rousseau avait tout d'abord jugé possible d'admettre cette interprétation libérale des textes, mais que les congrégations, mal conseillées, en avaient abusé aussitôt pour essayer de tourner la loi en mettant leurs établissements scolaires aux noms de tiers complaisants et même en retirant leurs demandes d'autorisation pour des écoles que quelque temps plus tôt elles désignaient elles-mêmes comme étant leur propriété. En présence de cette attitude le Gouvernement avait cru devoir consulter le Conseil d'Etat.

La Haute Assemblée répondit, par un avis en date du 23 janvier 1902, que les écoles dans lesquelles l'enseignement est donné par des congréganistes constituent des établissements de la congrégation, quels que soient le propriétaire ou le locataire de l'établissement et le mode de rémunération du personnel enseignant. Dès le 8 février le président du Conseil, se basant sur cet avis, chargea les préfets d'éclairer sur leur situation les supérieurs de congrégations autorisées ayant ouvert de nouveaux établissements et de les inviter soit à rappeler les congréganistes chargés d'enseigner dans ces établissements, soit à se mettre en instance pour obtenir l'autorisation par décret. M. l'abbé Gayraud, député du Finistère, profita de la discussion du budget des cultes pour se plaindre de ces instructions ministérielles qui étaient, disait-il, en contradiction avec des déclarations du président du Conseil faites à lui-même. M. Waldeck-Rousseau répondit qu'ayant eu à examiner le cas d'un grand nombre d'établissements où des congréganistes enseignaient dans des locaux appartenant à des tiers, il avait d'abord considéré avec le ministre de l'instruction publique qu'il s'agissait avant tout d'une question de bonne foi qui se formulait en ces termes : « Est-on en présence d'un tiers qui fait appel à des congréganistes pour donner l'enseignement chez lui, ou est-on en présence de congréganistes qui font appel à des tiers pour n'avoir pas à demander l'autorisation ? Dans ce dernier cas il était trop évident que la loi serait tournée ».

C'était cette interprétation que M. Waldeck-Rousseau avait donnée à

leurs esprits peuvent être partagés. Ceux qui pensent qu'il n'est rien de dangereux comme de soulever les passions religieuses estimeront que le président du conseil a peut-être bien légèrement et sans en calculer en homme d'Etat toutes les conséquences, précipité une crise des plus périlleuses ; mais d'autres estimeront qu'il était temps d'arrêter les progrès alarmants du cléricalisme et de la propagande cléricale. Sous aucun régime, les congrégations n'ont joui d'une liberté et d'une tolérance pareilles à celles qui leur ont été laissées par la République. Certaines d'entre elles en étaient même arrivées à exercer une action politique ouverte qu'un gouvernement monarchique n'aurait pas supporté 48 heures. La réaction est venue, mais unt peu tard. Il en résulte qu'elle a paru et peut paraître à de bons esprits excessive. On peu prendre pour de la persécution ce qui n'est peut-être que l'exercice du droit de légitime défense. L'avenir seul peut décider quel est le point de vue le plus juste (*N. de la R.*).

M. l'abbé Gayraud. Mais ce dernier en avait fait la matière d'une communication qui était elle-même devenue l'objet d'une sorte d'instruction adressée à toutes les congrégations. En dernière analyse celles-ci se trouvaient pourvues d'un mécanisme qui leur permettait de ne tomber jamais sous le coup de la loi.

Le président du Conseil avait commencé par rectifier cette interprétation dans une circulaire du 5 décembre 1901, puis le Conseil d'Etat avait été sollicité de donner son avis.

Cet avis devait être suivi. Mais le Gouvernement, estimant que les congrégations avaient pu agir de bonne foi en ne demandant pas l'autorisation ou en retirant leurs demandes avait, bien que le délai fixé par la circulaire du 5 décembre eût expiré le 15 janvier, prescrit aux préfets de mettre une dernière fois les congrégations en demeure de se conformer à la loi dans le sens indiqué par le Conseil d'Etat.

On ne peut donc pas dire que M. Combes eût frappé les congrégations d'un coup imprévu et le décret qu'il avait fait signer fut exécuté sans résistance grave. Mais il eut son contre coup parlementaire : le 4 juillet MM. Denys Cochin, du Halgouët et de Levis-Mirepoix interpellèrent le Gouvernement sur l'acte qu'il venait d'accomplir. Le véritable argument opposable à la procédure suivie et que le président du Conseil entendait justifier en soutenant qu'il lui appartenait « d'agir par mesure administrative, en vertu du droit de haute police », M. Denys Cochin le fit valoir et M. Ribot à son tour le reprit et le développa éloquemment : c'était que l'interprétation de la loi de 1901 n'appartenait ni au Gouvernement ni à la Chambre, mais aux tribunaux. La majorité, comme bien on pense, n'accueillit pas cette façon de penser et par 333 voix contre 206 adopta un ordre du jour « approuvant les déclarations du Gouvernement et comptant sur lui pour la ferme application de la loi sur les associations et pour la défense nécessaire des droits de l'Etat laïque ». Même elle ordonna l'affichage de cet ordre du jour et du nom des votants par ordre de départements.

Fort de cette approbation et de cet encouragement, M. Combes prescrivit aux préfets par une nouvelle circulaire, en date du 11 juillet, de poursuivre la fermeture des établissements d'enseignement congréganiste non autorisés qui, existant depuis une époque antérieure à la loi de 1901, n'avaient pas sollicité l'autorisation dans les délais légaux.

Cette fois l'émotion fut grande tant à cause de la rigueur des ordres ministériels que du nombre d'établissements visés. Leurs directeurs devaient être avertis que huit jours seulement leur étaient accordés non pour se mettre en règle, mais pour fermer leurs établissements et se retirer au siège de leur congrégation ; que si des demandes étaient formulées les préfets devaient refuser de les accueillir, les délais étant expirés. C'est seulement après la fermeture des écoles et la retraite des congréganistes au siège de la maison mère que des demandes pourraient être formulées et examinées.

Les établissements ainsi visés étaient au nombre de plus de 2.500. Leur situation était sans doute illégale aux termes de l'avis du Conseil

d'Etat, mais de très bonne foi ceux qui les dirigeaient avaient pu croire le contraire et le Gouvernement se donnait très gratuitement l'apparence d'une rigueur aggressive, d'un parti pris de persécution en leur reprochant, d'une part, de n'avoir point formulé leurs demandes d'autorisation avant le 15 janvier alors que l'avis du Conseil d'Etat était du 23 et en refusant, d'autre part, de leur accorder le moindre délai supplémentaire pour se soumettre.

A un autre point de vue, il convient d'observer que l'instruction est obligatoire en France et qu'en supprimant d'un seul coup 2 500 écoles qu'il était incapable de remplacer du jour au lendemain, le Gouvernement créait une situation singulière et contradictoire puisqu'il mettait un nombre considérable d'enfants dans l'impossibilité de recevoir l'enseignement qui leur était dû et imposé.

On avait agi enfin avec une telle précipitation qu'on avait même pas pris soin d'examiner la situation exacte des établissements visés, si bien que beaucoup d'entre eux purent démontrer qu'ils étaient depuis longtemps régulièrement reconnus.

La nouvelle circulaire du président du Conseil ne pouvait manquer de provoquer un débat parlementaire. M. Aynard demanda à interpeller le Gouvernement avant la clôture de la session ordinaire qui allait être prononcée. En termes énergiques, l'honorable député du Rhône protesta contre l'accomplissement d'un pareil acte de force sans qu'on eût même attendu la solution des procès engagés devant la justice. « Eussiez-vous mille fois raison, s'écria-t-il en terminant, il y a encore des manières d'appliquer la loi, lorsqu'on veut procéder dans une nation civilisée.

Ce n'est pas quinze jours avant la fin de l'année scolaire qu'on disperse 2.500 écoles.

Le fait est inouï.... Tout cela n'est pas français. Je le dis crûment.

C'est à la fois un crime contre la liberté et contre l'humanité. »

M. Combes voulut répondre. Mais un député nationaliste, M. Auffray, salua son apparition à la tribune du cri de : « A bas le ministre proscripteur ! » qui fut le signal d'un invraisemblable tumulte. Les uns huaient, les autres applaudissaient le président du conseil, la tribune fut escaladée par les plus excités, des rixes éclatèrent dans l'hémicycle. Impuissant à mettre fin à cette scène scandaleuse et à rétablir l'ordre, le président, M. Guillain, dut se couvrir et suspendre la séance. A la reprise, M. Auffray fut censuré et M. Combes expliqua brièvement qu'en agissant comme il l'avait fait, il n'avait que poursuivi, comme il continuerait de la poursuivre, malgré les injures et malgré les menaces, la stricte application de la loi de 1901.

La majorité partagea ce sentiment et par 328 voix contre 218 ordonna que l'interpellation de M. Aynard fut renvoyée à la suite des autres.

Cette interprétation de la loi provoqua d'ailleurs la désapprobation, non seulement de tous les libéraux, mais de républicains avancés notoirement hostiles aux congrégations. M René Goblet, ancien président du Conseil, radical socialiste, interrogé par le journal l'*Eclair*, formula sa réponse dans une lettre où il rappelait que la loi de 1886, en décrétant la laïcité du personnel enseignant dans les écoles publiques, n'a pas supprimé l'enseignement privé, même donné par les congréganistes.

« Pour répondre plus spécialement, ajoutait-il, à la question que vous me posez, il me paraît tout à fait impossible que le Gouvernement prenne la responsabilité de laisser en dehors de toute école les enfants qui fréquentaient jusqu'ici les établissements dont la fermeture vient d'être ordonnée. Aussi, sans vouloir apprécier la mesure en elle-même, ni les conditions dans lesquelles elle s'exécute, je suis persuadé qu'elle n'a été prise que pour mettre ces établissements en demeure de demander une autorisation qui ne leur sera pas refusée, et que, pour la plupart au moins, la réouverture aura lieu avant la rentrée des classes.

Je me demande seulement comment on espère combattre efficacement ainsi le cléricalisme ».

La critique que faisait M. Goblet des moyens employés pour combattre le cléricalisme était difficilement réfutable en soi, mais, de fait, la question n'était plus là. La loi de 1901 existait, il s'agissait de son application seule. La faute que commettait le ministère, c'était d'en forcer les termes et de soulever inutilement et avec une inconcevable légèreté un mouvement d'opinion des plus violents qui troubla toute la période des vacances parlementaires.

M. Denys Cochin qui n'avait pu obtenir de M. Combes une audience pour l'entretenir de la situation de certaines écoles libres, lui adressa avec MM. l'abbé Gayraud, de Mackau, de Mun et de Ramel une lettre collective où ils soutenaient que la circulaire du 11 juillet et sa mise à exécution violaient les promesses et les engagements de M. Waldeck-Rousseau.

M. Jules Roche, à son tour, protesta contre ce qu'il qualifiait la violation de l'article 13 de la loi de 1901 en rappelant les déclarations formelles du Président du Conseil lors du vote de cet article et du rejet de l'amendement Alicot.

Mais M. Combes était, comme il l'avait déclaré, résolu à aller jusqu'au bout.

Cependant, le président du conseil fut obligé de s'apercevoir que sa circulaire ne suffirait pas à donner les résultats voulus et que, d'ailleurs, elle revêtait un caractère trop général. Il se décida à procéder par voie de décrets contre les établissements qui, bien que non autorisés, étaient demeurés ouverts après sa mise en demeure ; mais il excepta tous les établissements d'assistance d'une part, et, de l'autre, tous ceux qui purent se couvrir de décrets antérieurs de tutelle, ce qui réduisit finalement à 324 le nombre des exécutions.

D'une façon générale, les congrégations cédèrent et leurs écoles furent fermées dans les délais qui leur étaient accordés. Mais l'Administration ne se contenta pas de cet acte de soumission et exigea des propriétaires des locaux l'engagement écrit de n'y plus recevoir de congréganistes, faute de quoi les scellés furent apposés par mesure administrative. Beaucoup de propriétaires ne voulurent pas s'incliner devant cette prescription et en appelèrent aux tribunaux qui presque tous se déclarèrent incompétents. Cependant la Cour d'appel de Lyon estima que la justice civile pouvait connaître des procès provoqués par la loi du 1er juillet 1901, par ces motifs « que s'il est vrai que l'article 13 de la loi de 1901 autorise à dissoudre

par décret, dans l'espèce la dissolution était déjà opérée par la dispersion des congréganistes ; qu'on ne se trouvait donc plus qu'en face des propriétaires laïques ; que, dans ces conditions, le préfet n'avait pas le droit d'ordonner l'apposition des scellés et qu'en le faisant il sortait de sa fonction pour faire acte personnel ; qu'il ne restait qu'une question de propriété privée, de la compétence exclusive des tribunaux, qui ont le droit de faire cesser la privation illégale de la jouissance d'un droit de propriété ». Le préfet du Rhône s'empressa de prendre un arrêté de conflit et les scellés furent ainsi maintenus.

Cependant l'émotion ne se calmait pas. Il était tout naturel que les représentants du parti conservateur prissent la tête du mouvement de résistance au gouvernement ; c'était un rôle qui leur revenait de droit, mais où peut-être ils auraient pu faire preuve de plus d'habileté. Des manifestations comme celle qu'organisèrent à Paris Mmes Reille, de Mun, Piou, Cibiel, qui convièrent les mères de familles à s'assembler sur la place de la Concorde pour de là aller déposer à l'Elysée et au ministère de l'intérieur des pétitions en faveur du maintien des écoles libres, devaient fatalement provoquer des contre manifestations et en dernière analyse échouer ; la création d'une *Ligue pour le refus de l'impôt* n'était ni plus sérieuse ni surtout plus pratique et une campagne comme celle qui fut entreprise dans le but d'amener le retrait des fonds déposés dans les caisses d'épargne, au risque d'ébranler le crédit public, ne saurait être trop sévèrement condamnée. Par contre, une autre ligue se fonda, la ligue dite *de la liberté de l'enseignement* qui publia un remarquable programme et un appel éloquent à l'opinion publique sous la signature de ses fondateurs : MM. Georges Berger, député de la Seine, Brunetière, de l'Académie française, Cailletet, de l'Académie des sciences, Denys Cochin, député de la Seine, Anatole Leroy-Beaulieu, de l'Académie des sciences morales et politiques, Edmond Rousse, de l'Académie française et François de Witt-Guizot.

En même temps les congrégations trouvaient des défenseurs dans des milieux qui ne passaient point pour leur être favorables en principe.

M. Jules Roche, ancien ministre du commerce, qui s'était signalé par des opinions nettement anticléricales et antireligieuses, rédigeait une longue consultation juridique concluant à l'illégalité des mesures prises par le Gouvernement ; M. Gabriel Monod, maître de conférences à l'Ecole normale supérieure, républicain et protestant, bientôt imité par M. Michel Bréal, membre de l'Institut, israëlite et républicain notoire, éleva éloquemment la voix au nom de ceux qui, comme lui, « partisans d'une liberté absolue d'association et en même temps de la séparation des Eglises et de l'Etat..., sont effrayés et navrés de voir les anticléricaux d'aujourd'hui manifester à l'égard de l'Eglise catholique des sentiments et des doctrines identiques à ceux que les catholiques ont manifestés naguère à l'égard des protestants et des hérétiques de tout ordre ». Puis ce fut M. René Goblet qui, reprenant sa protestation publiée par le journal l'*Eclair*, écrivit au *Progrès de la Somme* une nouvelle lettre qui ne prêtait à aucune équivoque.

Pour l'ancien député de Paris, il y a d'autres et de meilleurs moyens de

combattre le cléricalisme que ceux auxquels a eu recours le cabinet Waldeck-Rousseau par la loi de 1901 sur les associations et que ceux dont use le gouvernement actuel dans l'application qu'il fait de cette loi. Pour lui, l'expulsion de toutes les congrégations, vainement essayée en 1880 contre les congrégattons non autorisées, serait plus impraticable aujourd'hui. Mais il n'y a même pas lieu de la souhaiter, d'abord parce qu'il y a des congrégations vouées à l'assistance qui rendent d'incontestables services, ensuite parce qu'alors même que l'État posséderait suffisamment d'écoles laïques, ce qui n'est pas le cas, on n'a pas le droit d'empêcher les parents de faire donner, s'ils le préfèrent, l'instruction à leurs enfants dans des établissements privés même tenus par des religieux.

La fermeture des écoles congréganistes, qui se poursuivait malgré tout, amena, comme il était à craindre, d'autres complications que les protestations des juristes et des libéraux. Dans le Morbihan et dans le Finistère notamment des troubles graves se produisirent, qui nécessitèrent l'intervention de la force armée. Ce fut là l'occasion de deux incidents très pénibles et que les passions politiques exploitèrent sans mesure. Le préfet du Morbihan ayant jugé nécessaire l'envoi d'un escadron de cavalerie à Lanoué, village de l'arrondissement de Pontivy où une école devait être fermée, adressa une réquisition dans ce sens à l'autorité militaire. Transmise par le général Frater, commandant la 22e division d'infanterie, cette réquisition fut, en l'absence du colonel, reçue par le lieutenant-colonel Gaudin de Saint-Rémy qui commandait le régiment par intérim et qui déclara purement et simplement que ses convictions religieuses ne lui permettaient pas d'y déférer.

Cet acte de très grave indiscipline amena le colonel de Saint-Rémy devant le conseil de guerre de Nantes, mais les juges militaires trouvèrent une excuse à sa conduite La réquisition du préfet du Morbihan n'avait pas suivi les voies réglementaires et avait été simplement transmise par le général Frater au colonel de Saint-Rémy. Celui-ci n'avait donc pas opposé un refus d'obéissance à un ordre de ses chefs. Pour ce motif le conseil, ne pouvant lui infliger une peine moindre, le condamna à un jour de prison. On s'étonna de tant d'indulgence. Le colonel de Saint-Rémy, dont l'attitude franche et simple autant que digne fut remarquée à l'audience, n'avait cherché à se refugier derrière aucune équivoque et il n'était à coup sûr permis à personne d'expliquer sa conduite par une susceptibilité basée sur une irrégularité de forme. Il avait refusé de marcher parce que son devoir de soldat s'était trouvé en conflit avec ce qu'il pensait être son devoir de chrétien et qu'au premier il n'avait pas hésité à préférer le second. C'était là pour lui affaire de conscience toute personnelle. Mais en envisageant l'affaire sous un autre angle, en la ramenant aux proportions d'une simple querelle de forme, le conseil de guerre porta du même coup une rude atteinte au principe de la discipline et à l'institution même des tribunaux militaires. Seuls les socialistes révolutionnaires eurent le droit de triompher et triomphèrent en effet d'un pareil jugement. Si on avait pu, sous un prétexte quelconque, innocenter un officier du refus d'exécuter des ordres qui blessaient ses sentiments religieux, on ne voit pas comment d'autres officiers ou de simples soldats pourraient être inquiétés pour

refus de marcher, par exemple, contre des grévistes, si leur foi politique était hostile à l'emploi de l'armée dans les conflits économiques.

Un imitateur du colonel de Saint-Rémy fut cependant moins heureux. Déféré lui aussi au conseil de guerre de Nantes pour refus de coopérer à la tête de son bataillon à l'expulsion des sœurs de Douarnenez, le commandant Le Roy-Ladurie, qui avait reçu des ordres réguliers de ses chefs, fut condamné à la peine de la destitution.

Entre-temps avaient eu lieu sans troubles graves la plupart des fermetures prescrites. Trois écoles demeuraient encore ouvertes près de Brest, à Folgoët, à Saint-Méen et à Ploudaniel.

Les paysans bretons montèrent, pendant des semaines, la garde autour des établissements menacés, organisant tout un service de surveillance pour n'être pas surpris au jour de l'exécution. Celle-ci eut lieu le 18 août et fut des plus pénibles. Le préfet du Finistère avait tenté tous les efforts, en une série de conférences, pour faire comprendre aux municipalités l'inutilité et le danger d'une résistance dont l'insuccès final n'était pas douteux : il n'avait pas réussi dans sa louable tentative et toutes ses exhortations étaient restées sans effet sur ces esprits excités plus encore par des passions politiques que par un sentiment religieux. La police, les troupes et la gendarmerie furent accueillies à coups de pierres, à coups de fourches et de bâtons, inondées d'eau, couvertes d'immondices. Il n'y eut pourtant aucun malheur véritable à déplorer. Plusieurs membres du Parlement, et au premier rang M Pichon, sénateur, s'interposèrent entre les deux forces en présence, parlementant avec les fonctionnaires administratifs et les officiers d'un côté, avec les défenseurs des écoles, de l'autre. Enfin les décrets reçurent leur exécution, mais ce ne fut point le signal du silence ni de l'apaisement.

On annonça que le Gouvernement, voulant voir surtout et exagérant le caractère politique de la résistance considérée par lui comme nettement et violemment royaliste, allait faire ouvrir une instruction judiciaire à son sujet. En réalité, tout se borna à quelques poursuites correctionnelles.

La session des conseils généraux, qui eut lieu à cette époque, ne pouvait manquer de fournir l'occasion de manifestations diverses. Dans leur majorité, les assemblées départementales approuvèrent la conduite du ministère et la plupart des autres se retranchèrent derrière la question préalable pour ne pas se prononcer.

Les amis des congrégations avaient annoncé qu'au moment de la rentrée des classes et de la rentrée parlementaire, de nouvelles manifestations imposantes par le nombre de ceux qui y prendraient part, auraient lieu. Ce pronostic fut démenti par l'événement ; la rue demeura parfaitement tranquille. Mais la Chambre consacra trois séances entières à discuter les diverses interpellations relatives au décret de fermeture des écoles.

Aussi passionné que touffu, ce débat ne fit apparaître aucun élément nouveau d'appréciation. De part et d'autre on dépensa beaucoup d'éloquence à soutenir des thèses déjà connues et à rééditer des arguments qui ne devaient plus entraîner de nouvelles convictions. Seul M. Jonnart,

que son passage au gouvernement général de l'Algérie puis son état de santé avaient, pendant de longs mois, tenu éloigné de la Chambre, fit entendre dans son discours de rentrée une note nouvelle, approuvant le Gouvernement d'avoir voulu appliquer la loi de 1901, regrettant qu'il n'eût pas montré plus de bienveillance à l'égard de certaines congrégations et de certains établissements qui de bonne foi pouvaient s'être cru autorisés, conviant enfin les républicains à s'unir dans le souvenir de leur commune origine et de leurs communes espérances. Mais la majorité, qui avait applaudi M. Jonnart lorsqu'il traitait des points où il était d'accord avec elle, ne se laissa point émouvoir par ses restrictions. Elle dédaigna l'ordre du jour où le député du Pas de Calais avait soigneusement élaboré la formule d' « une politique d'union républicaine en appliquant la loi de 1901 dans un esprit de liberté et de justice et en assurant définitivement la supériorité du pouvoir civil » ; fidèle à son parti pris, elle préféra se déclarer d'un ton plus net et plus tranchant résolue à appliquer énergiquement la loi de 1901 et approuver l'attitude et les actes du Gouvernement.

Le Sénat discuta à son tour une interpellation semblable qui n'offrit d'autre intérêt qu'un discours retentissant de M. Clémenceau où le nouveau sénateur du Var, hostile à la théocratie romaine et aux congrégations, éleva éloquemment la voix en faveur de la liberté d'enseignement, ajoutant que la liberté est inséparable de la République et que s'il y avait un jour, ce qu'il ne croyait pas, conflit entre elles, c'est du côté de la liberté qu'on le trouverait.

Notons enfin que soixante-quatorze archevêques et évêques, représentant la presque totalité de l'épiscopat français, crurent devoir intervenir collectivement dans la lutte en adressant à tous les membres du Parlement une « Pétition en faveur de la demande d'autorisation pour les congrégations » Mais, le Conseil d'Etat entendu, un décret du 1er décembre déclara qu'il y avait abus dans l'écrit précité. En outre le Gouvernement décida la suppression du traitement de plusieurs prélats, ceux notamment qui avaient été les promoteurs de la manifestation.

Mais le Gouvernement n'avait pas qualité pour résoudre seul toute la question des congrégations : c'est aux Chambres que devaient être soumises les demandes d'autorisations nouvelles. D'autre part M. Combes s'était heurté, dans l'application telle qu'il l'avait comprise de la loi de 1901, à des difficultés d'où résultait la preuve qu'il était insuffisamment armé. C'est ainsi que si le cas où une congrégation se formerait sans autorisation avait été prévu, aucune sanction au contraire ne visait le fait d'ouverture sans autorisation d'un établissement nouveau par une congrégation autorisée pas plus que la violation d'un décret de fermeture.

Un premier projet fut déposé par M. Combes pour combler cette lacune, voté après urgence déclarée et promulgué le 4 décembre.

La question des autorisations était moins simple et moins facile à trancher.

Aux termes de l'article 21 du règlement d'administration publique du 16 août 1901, le Gouvernement devait soumettre au Parlement les projets

de loi tendant soit à accorder soit à refuser l'autorisation. Il résultait de ce texte où, par parenthèse, le mot *Parlement* se trouvait pour la première fois employé dans notre langue juridique, que les deux Chambres devaient être successivement saisies des projets portant que les diverses congrégations étaient ou n'étaient pas autorisées. Pour les projets de la première catégorie un vote de rejet par l'une ou l'autre Chambre équivaudrait sans doute possible au refus de l'autorisation. Mais qu'adviendrait-il si l'une des deux Chambres ayant adopté un projet *n'autorisant pas*, l'autre venait à le repousser? La congrégation intéressée n'aurait évidemment pas été fondée à se prétendre autorisée puisque l'autorisation ne pouvait découler que de l'accord des deux Chambres; mais par contre le refus d'autorisation, prononcé par une seule Chambre au lieu des deux, risquait d'être contesté et il y avait lieu de craindre que l'application de la loi devînt impossible.

Le Gouvernement chercha une solution pratique avec la commission de la Chambre. Celle-ci lui était toute acquise. Contrairement en effet aux traditions parlementaires, les présidents des groupes ministériels avaient proposé et fait décider qu'elle serait élue au scrutin de liste et non dans les bureaux. Ce principe posé, on avait offert 8 sièges sur 33 à la minorité qui, jugeant cette part insuffisante, l'avait refusée et s'était trouvée complètement exclue. Mais, malgré l'unanime bonne volonté de ses membres, la commission dut reconnaître qu'il ne dépendait pas d'elle d'arriver à une procédure pratique et le Gouvernement consulta le Conseil d'Etat sur l'opportunité d'une modification de l'article 21 du décret du 16 août 1901. Après avis de la Haute-Assemblée, un décret du 28 novembre disposa que les demandes des congrégations seraient soumises *à l'une ou à l'autre des deux Chambres*.

En vertu de ce nouveau texte, on résolut de présenter aux Chambres les demandes des congrégations sous forme approbative c'est-à-dire par un dispositif accordant l'autorisation et qui permît de résoudre la question par oui ou par non. L'avis approbatif ou négatif que le Gouvernement était tenu de donner serait formulé dans l'exposé des motifs. Toute autorisation votée par l'une des Chambres devrait, pour devenir définitive, être sanctionnée par l'autre. Au contraire tout rejet de demande serait définitif dès que l'une des deux Chambres l'aurait prononcé.

Le terrain ainsi déblayé, le Gouvernement put s'occuper de donner la suite qu'elles comportaient aux 61 demandes d'autorisation formulées par des congrégations d'hommes. Il déposa au commencement de décembre sur le bureau de la Chambre les projets relatifs à 54 de ces demandes dont il proposait le rejet : elles émanaient de congrégations enseignantes ou prédicantes; sur les 7 autres demandes il réserva sa décision à l'égard des frères hospitaliers de Sainte-Marie de l'Assomption, soumit au Sénat les projets de loi tendant au rejet de la demande des Cisterciens de Dom Bosco, en majorité étrangers, et à l'autorisation des religieux hospitaliers de Saint-Jean-de-Dieu, des Cisterciens de l'Immaculée Conception, des Cisterciens dits trappistes, des missions africaines, des Pères Blancs d'Alger.

En attendant que le Parlement eût statué sur ces divers projets, M. Com-

bes s'occupa des établissements non autorisés dépendant de congrégations de femmes autorisées qui s'étaient mises en instance d'autorisations complémentaires. Une circulaire du 23 décembre informa les supérieures intéressées que le gouvernement n'estimait pas que leurs demandes fussent susceptibles d'une suite favorable. En même temps les préfets étaient chargés de mettre les religieuses occupant ces établissements en demeure de se retirer dans un délai de huit jours sous peine d'être poursuivies conformément à la récente loi du 4 décembre 1902.

Une mise en demeure semblable fut adressée aux religieuses occupant des établissements pourvus de décrets de tutelle pour lesquels une demande d'autorisation n'avait pas été déposée.

Ces mesures furent en général jugées trop rigoureuses et provoquèrent une interpellation au début de la session ordinaire de 1903.

II. Grèves et questions ouvrières. — On vient de voir la large place que la lutte contre les congrégations tint dans le programme d'action du ministère Combes dès sa formation. Mais ce ne fut pas là son unique souci et il eut, pendant le dernier trimestre de 1902, à faire face aux difficultés d'une grève générale des mineurs.

Cette grave complication avait été évitée par le cabinet Waldeck-Rousseau qui avait accueilli celles des revendications des mineurs qui lui paraissaient légitimes et déposé deux projets de lois sur les retraites des mineurs et sur le travail dans les mines. Ce dernier avait même été discuté et adopté par la Chambre. Néanmoins le calme rétabli n'était que relatif et le signal du chômage avait bien failli être donné au Congrès d'Alais (mars 1902) : un ajournement provisoire n'avait été obtenu qu'à grand'peine.

Au Congrès de Commentry (24 septembre) la question fut de nouveau posée ; mais elle n'était plus entière : dès le 30 août, les mineurs du bassin de la Loire, assurés que les compagnies étaient résolues à réduire à 3 0/0 la prime fixée à 9 0/0 par la Convention de 1900 qui venait d'expirer, avaient décidé qu'il y avait lieu pour eux de se mettre en grève et ils avaient fixé au 12 septembre la cessation du travail. A la vérité ils laissèrent passer cette date sans quitter leurs chantiers, non qu'ils eussent renoncé à leur dessein ou mis en doute l'esprit de solidarité de leurs camarades, mais parce qu'ils estimaient au contraire désirable que tous les bassins manifestassent leur entente en faisant œuvre commune en même temps.

Le Congrès de Commentry vota donc la grève générale à l'unanimité et le comité de la Fédération nationale reçut mission de l'organiser.

Le 1er octobre, M. Cotte adressa à M. Combes, comme précédemment à M. Waldeck-Rousseau, une lettre où le Président du Conseil était sollicité de faire connaître les intentions du Gouvernement au sujet des réformes réclamées par les ouvriers mineurs : journée de huit heures, pensions de retraite, accidents du travail, délégués et prud'hommes mineurs, établissement d'un minimum de salaires. M. Combes répondit que le Gouvernement se proposait de soutenir énergiquement devant le Sénat le projet de

loi déjà adopté par la Chambre sur la limitation des heures de travail ; qu'il insisterait auprès de la commission parlementaire d'assurances et de prévoyance sociales pour que l'étude du projet déposé par le cabinet Waldeck-Rousseau sur les retraites des mineurs fût activement poursuivie ; que, d'autre part, le Gouvernement étudierait dans un esprit de vive bienveillance les réformes demandées par le comité fédéral en ce qui concernait les délégués à la sécurité des mineurs (loi de 1890) et les accidents de travail (loi de 1898). Mais, sur la question du minimum de salaire, le chef du Cabinet jugea, comme son prédécesseur, qu'il n'appartenait pas au Gouvernement de se substituer aux parties contractantes pour fixer un taux quelconque et il déclara ne pouvoir que s'en référer aux observations contenues dans la lettre de M. Waldeck-Rousseau en date du 16 octobre 1901.

M. Cotte avait également écrit à M. Darcy, président du comité des houillères de France pour lui demander de discuter et de régler la question des salaires avec le comité national de la fédération. M. Darcy n'avait pas cru pouvoir déférer à cette invitation. Il avait répondu que son comité était un organe des intérêts généraux des houillères françaises, mais qu'il n'avait ni qualité ni pouvoirs pour se substituer aux diverses compagnies en vue de solutionner un problème dont les éléments variaient de région à région et que les ouvriers mineurs ne pouvaient utilement discuter que par bassin.

C'est cette réponse qui fournit au comité fédéral l'occasion de discuter la grève générale dont il fixa le commencement au 9 octobre. Il lui aurait été impossible d'agir autrement sous peine d'être désavoué. D'ailleurs, les ouvriers n'avaient pas attendu qu'il se prononçât. Dès le 22 septembre, le chômage avait commencé à l'Escarpelle pour de là s'étendre rapidement à toute la région du Nord et du Pas-de-Calais : il avait pris une extension considérable alors que le comité fédéral délibérait encore. Cette attitude indépendante des mineurs du Nord et du Pas-de-Calais fut soulignée par ce fait qu'ils limitèrent tout de suite leurs revendications et prièrent les préfets du Nord et du Pas-de-Calais d'intervenir auprès des compagnies pour qu'elles consentissent sans tarder à des négociations. Le comité national ne put que formuler une vaine protestation et rappeler, sans réussir à se faire écouter, qu'aucune organisation régionale n'avait le droit d'ouvrir des pourparlers avec les compagnies avant d'y être autorisée par lui.

Cependant la grève s'était généralisée et, le 10 octobre, elle s'étendait à presque tous les centres sauf ceux de Decazeville et de Montceau : là, les mineurs instruits par leur expérience de 1901 et se souvenant d'avoir été alors abandonnés à leurs seules forces, restaient à leur tour en simples spectateurs hors du mouvement.

La scission qui s'était produite entre la fédération et les ouvriers et qui devait aller s'aggravant, était, en somme, une circonstance heureuse. Par la limitation du litige à des questions de salaires, la grève revêtait un caractère exclusivement économique qui la rendait moins dangereuse et M. Basly notamment s'efforçait, en dépit du comité national, de la

maintenir sur ce terrain. A peu près partout, l'ordre se maintenait assez bien sans incident grave. Dans la Loire pourtant, les bureaux de la « Mine aux mineurs. qu'exploitait une association coopérative ouvrière et où le travail n'avait pas été interrompu, furent mis à sac ; à Terrenoire, un évènement plus triste se produisit et ensanglanta la lutte. Deux gendarmes qui rentraient à leur caserne furent assaillis par des grévistes, poursuivis et frappés ; tandis que l'un, blessé par une brique qui l'avait atteint à la tête, tombait, son camarade faisait feu sur les agresseurs et en tuait un. Il y avait lieu de craindre que ce malheur provoquât des complications nouvelles. Fort heureusement, le préfet de la Loire, ayant reçu l'assurance que l'ordre ne serait pas troublé, put s'abstenir de placer des troupes sur le passage du cortège lors des obsèques de la victime de Terrenoire et tout conflit se trouva de la sorte évité. D'autre part, l'annonce d'une instruction ouverte sur la conduite du gendarme qui avait usé de son révolver avait calmé les esprits.

De troubles graves, il n'y en eût qu'en dehors des centres miniers mêmes. Comme les charbons anglais arrivaient par grandes quantités dans les ports du Nord depuis le début de la grève, une tentative fut faite auprès des déchargeurs de navires pour les solidariser avec les mineurs ; elle réussit à Boulogne et à Dunkerque. Dans cette dernière ville une véritable émeute se produisit le 22 octobre qui faillit provoquer la chute du Ministère.

La Chambre en effet avait commencé le 21 la discussion des interpellations sur la grève générale. Depuis deux jours le débat se poursuivait. Tandis que les orateurs socialistes reprochaient au Gouverneuent un déploiement excessif de force armée, d'autres se plaignaient que les grévistes eussent pu trop librement se livrer à des violences sur les ouvriers qui voulaient travailler et sur leurs familles. MM. Basly et Jaurès avaient touché le fond du débat en s'efforçant de démontrer que les revendications des ouvriers étaient légitimes et modérées. Le premier avait fait notamment passer sous les yeux de la Chambre un relevé de la situation des charbonnages depuis leur origine, qui tendait à démontrer que les compagnies n'avaient aucun motif valable de réduire les salaires de leur personnel. M. Jaurès, laissant aussi de côté les revendications des ouvriers relativement au vote de certaines lois, s'était attaché à son tour à tirer de l'exposé de la situation des compagnies minières la même conclusion que M. Basly et à amener la Chambre à charger le Gouvernement de la mission d'insister auprès des compagnies pour que celles-ci acceptassent l'arbitrage.

La tâche de M. Combes, auquel il appartenait de répondre aux interpellateurs, paraissait aisée. De fait, le président du Conseil légitima sans peine les précautions qu'il avait prises pour assurer la liberté du travail et la tranquillité publique. Quant aux revendications mêmes des mineurs, il expliqua que le Gouvernement ferait tout ce qui dépendrait de lui pour rapprocher les parties en présence et leur faciliter une discussion susceptible d'aboutir à une entente amiable.

Ce langage devait être approuvé par une majorité à coup sûr considérable

et déjà l'on pouvait tenir le débat pour épuisé lorsqu'au contraire un élément nouveau vint alimenter la discussion et menaça d'en rendre l'issue fatale au Ministère. M. Plichon, député rallié du Nord, répondant au président du Conseil, demanda des explications sur la nouvelle, publiée par les journaux du soir qui venaient de paraître, de troubles survenus à Dunkerque dans la journée du 22 et qui, se continuant, s'étaient aggravés le 23. M. Combes dut remonter à la tribune. Il commença par se montrer surpris d'informations dont il n'avait pas encore connaissance, qui, pensait-il, pouvaient être tendancieuses et n'avoir d'autre but que de désunir la majorité et il supplia celle-ci de ne pas se laisser entraîner. Mais une réelle émotion s'était emparée de la Chambre. Elle ne se calma que lorsque le président du Conseil put donner lecture de deux télégrammes qu'il venait de recevoir du sous-préfet de Dunkerque, l'un daté de 1 heure 40 informant le ministre de l'intérieur que les troupes avaient été débordées par une bande de 4.000 à 5.000 grévistes, l'autre parti à 6 heures et annonçant que, la grève étant terminée et l'accord désormais complet entre patrons et ouvriers, le travail reprendrait le lendemain.

L'ordre du jour suivant fut alors voté :

La Chambre, prenant acte de la déclaration du président du Conseil, qu'il pressera dans les deux Chambres la discussion et le vote des réformes intéressant les ouvriers mineurs, confiante dans sa fermeté et sa sagesse pour protéger la liberté du travail et le libre exercice du droit de grève, l'invite à user de toute son influence pour faire accepter l'arbitrage par les deux parties en présence.

A ce texte M. l'abbé Lemire obtint par un vote à mains levées que la Chambre ajoutât l'addition ci-après :

Et affirmant sa volonté d'organiser sans délai, par une loi, les conseils permanent de conciliation pour régler les différends collectifs entre patrons et ouvriers.

Dès le lendemain, le comité national de la Fédération des mineurs déclara, au cours d'une entrevue avec M. Combes, que les mineurs adhéraient sans réserve à l'idée d'arbitrage et prièrent le président du Conseil d'en informer le comité central des houillères de France. Une fois de plus, M. Darcy répondit que son comité ne pouvait se considérer comme le représentant autorisé des compagnies minières et c'est alors à celles-ci, par l'intermédiaire des préfets que M. Combes communiqua officiellement l'ordre du jour de la Chambre.

A la suite de conférences préliminaires entre représentants des compagnies du Pas-de-Calais et du Nord et des ouvriers, la question du relèvement du taux des primes fut seule soumise à l'arbitrage. Les compagnies du Pas-de-Calais choisirent pour arbitre M. Brosselin, inspecteur général des ponts et chaussés et les compagnies du Nord, M. Heurteau, directeur de la compagnie des chemins de fer d'Orléans. Les ouvriers laissèrent le soin de nommer leur représentant au ministre des travaux publics qui désigna M. Delafond, inspecteur principal des mines.

La première sentence arbitrale rendue fut celle intéressant le Pas-de-Calais (5 novembre) ; elle déboutait les grévistes de leurs prétentions attendu, disait-elle, « qu'il résulte de l'examen des documents établis par

l'Admnistration des mines que la prime actuelle de 30 0/0 est bien proportionnée aux prix actuels de vente des charbons ». Elle ajoutait toutefois que « d'autres considérations auraient peut-être pu conduire les compagnies à se montrer un peu plus larges dans l'application des conventions dites d'Arras, mais que les arbitres n'ont pas qualité pour apprécier ces considérations et en tenir compte, puisqu'il n'en est pas fait mention dans les conventions auxquelles ils doivent se référer ».

Après la lecture de cette sentence, M. Lavaur, président des délégués des compagnies du Pas-de-Calais déclara au nom de celles-ci qu'elles s'engageaient à ne faire aucun renvoi pour fait de grève, à rendre les longues coupes facultatives et à majorer, pendant une période de cinq années à partir du 1er janvier 1903 ou jusqu'à la promulgation d'une nouvelle loi à ce sujet avant l'expiration de ce délai, les pensions de retraite acquises par les mineurs du Pas-de-Calais réunissant la double condition de 55 ans d'âge et de 30 ans de services, sans que la majoration pût excéder les sommes nécessaires pour porter le total de la retraite à 600 francs pour les mineurs ayant 30 ans de services dans la même compagnie et à 550 francs pour lesdits mineurs ayant 30 ans de services dans les compagnies diverses du Pas-de-Calais.

Deux jours plus tard, les arbitres du bassin du Nord rendirent leur sentence qui ne différait pas de celle dont on vient de lire l'analyse ; les compagnies intéressées prirent les mêmes engagements que leurs voisines.

Les ouvriers ne se résignèrent pas tout de suite à leur déception. Réunis en congrès à Lens le 8 novembre, leurs délégués prétendirent engager en vue du relèvement des salaires de nouveaux pourparlers avec les compagnies ; mais ces dernières ne consentirent pas à remettre en discussion les résultats d'un arbitrage que les grévistes eux-mêmes avaient sollicité. Ceux-ci eurent le sentiment de la vanité de leur résistance et furent sans doute impressionnés aussi par les mesures d'ordre très énergiques que prescrivit le Gouvernement. Le travail reprit partout et un nouveau congrès, réuni à Lens le 13, sanctionna la cessation du chômage qui était déjà un fait accompli.

Dans la Loire deux arbitres furent désignés comme dans les bassins du Nord, M. Cholat, directeur des aciéries de la marine, par les compagnies, M. Briand, député, par les mineurs ; mais ils ne purent se mettre d'accord et choisirent comme tiers-arbitre, avec l'assentiment de leurs mandants, M. Ballot-Beaupré, premier président de la Cour de cassation. Ici les ouvriers bénéficièrent du moins d'une petite augmentation de salaires. M. Ballot-Beaupré décida en effet que la prime de 9 0/0 réduite à 3 0/0 par les compagnies serait portée à 5 0/0 jusqu'au 30 juin 1903, descendrait à 4 0/0 pour le second semestre de cette année et enfin à 3 0/0 pour le premier semestre de 1904.

Dans le bassin du Tarn, un arbitrage de MM. Ménard, avocat à la cour de Paris, représentant la compagnie de Carmaux et Viviani, ancien député, représentant les ouvriers, termina le conflit au désavantage de ces derniers. Partout ailleurs, les grévistes se soumirent spontanément aux conditions des compagnies.

Ainsi prit fin une lutte qui dans certaines régions avait duré deux mois. Les plus graves des craintes qu'on avait pu avoir ne s'étaient pas réalisées. Sans doute la grève aboutissait à des pertes énormes sans compensation aucune. L'industrie minière, et avec elle toutes les autres industries ses tributaires, avaient subi dans notre pays un dommage difficile à calculer et qui ne pouvait point consoler les ouvriers du lourd sacrifice qu'ils avaient en vain consenti. Mais les mineurs avaient échoué dans leur tentative de coaliser à leur suite tous les travailleurs, on s'était rendu compte que le maintien de l'ordre était partout et en tous cas possible, et l'épouvantail de la grève générale apparaissait comme devant être désormais singulièrement moins impressionnant. La plus triste victime de cette aventure, parce que personne ne la plaignait, c'était le comité national de la fédération qui avait perdu dans la bagarre son prestige et son autorité avec l'estime et la confiance des malheureuses troupes qu'il avait conduites à la défaite.

ZÉDYX.

ITALIE

(1901)

SOMMAIRE. — I. Recensement général. — II Le ministère Saracco, sa chute. — III. La grève de Gênes. — IV. Attitude hostile du parti socialiste. Discours des chefs des partis parlementaires. Vote de défiance envers le ministère. — V. Ministère Zanardelli. — VI. Programme du ministère Zanardelli. Le ministère et la Chambre. — VII. La politique intérieure du ministère Zanardelli. La propagande des partis révolutionnaires et les grèves. — VIII. Gravité de la situation politique et sociale. — IX. Division latente du parti socialiste. — X. La grève des matelots de la marine marchande à Gênes. L'arbitrage de l'honorable Zanardelli. — XI. Discussion à la Chambre sur la politique intérieure. Victoire du ministère. — XII. L'honorable Baccelli ministre. — XIII. La question méridionale. — XIV. La situation financière. — XV. La politique extérieure. — XVI. Le projet de dégrèvement et les autres projets de loi. — XVII. Institution de l'office du travail. — XVIII. Attributions du président du conseil des ministres. — XIX. Conclusion.

I. RECENSEMENT GÉNÉRAL. — Dans la nuit du 9 au 10 février eut lieu le recensement général de la population italienne : le quatrième depuis la création du royaume, c'est-à-dire depuis 1861. Il aurait dû être le cinquième si, en 1891, on ne l'avait pas supprimé dans un esprit mal entendu d'économie. Nous en donnons seulement quelques extraits, le caractère de la présente chronique ne nous permettant pas de nous étendre beaucoup sur ce sujet.

En prenant comme point de départ le recensement de 1871, parce que le précédent ne comprenait ni la population de la Vénétie, ni celle de Rome non encore annexées au royaume d'Italie, nous avons les chiffres suivants :

Au 31 décembre	1871	l'Italie comptait. . .	26.884.077	habitants
Au 31 »	1881	» . . .	28.459.688	»
Au 10 février	1901	» . . .	32.449.754	»

L'augmentation de la population de 1881 à 1901, soit pendant vingt ans et 40 jours, a été de 3.990.126 habitants. La moyenne arithmétique de cet accroissement, par an et par mille habitants, a été :

De 1861 à 1871. . . .	de 7,12
De 1871 à 1881. . . .	» 6,19
De 1881 à 1901. . . ,	» 7,34

Donc l'accroissement a été plus fort pendant les vingt dernières années que durant les vingt premières, et de là nous pouvons conclure que, dans les limites dans lesquelles l'augmentation de la population peut être un indice d'accroissement du bien-être, de la richesse et de la puissance d'un Etat, l'Italie a avancé ; ou tout au moins nous pouvons ajouter aux autres marques et aux autres signes de progrès celui que nous avons tiré des résultats du recensement (1).

(1) On n'a pas tenu compte dans les résultats du recensement de l'émigration continue qui est très forte, comme tout le monde le sait, et qui se dirige spécialement vers l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale (Note de l'auteur).

II. Le ministère Saracco. Sa chute. — Examinons maintenant les principaux événements qui se sont produits en Italie en 1901.

J'ai déjà dit, dans la précédente chronique, que le ministère Saracco, issu de la nécessité d'apaiser les esprits surexcités par l'obstructionnisme, n'avait pas une majorité à lui et ne satisfaisait complètement aucun des groupes de la Chambre, mais que, d'autre part, aucun ne se décidait à l'attaquer de peur que la chute de Saracco ne fit passer le pouvoir aux mains d'adversaires plus déterminés et plus redoutables. Aucun rapprochement n'étant possible entre les groupes les plus alliés au parti monarchique-libéral, adversaires sur tous les autres points, moins pour des raisons de principe que par suite de haines et d'inimitiés de personnes, chacun redoutait une crise ministérielle dont on ne pouvait prévoir les conséquences.

Si M. Saracco eût voulu faire preuve d'abnégation, il eût pu s'adjoindre M. Sonnino à qui il eut confié le portefeuille de l'intérieur et assuré ainsi sa succession politique; mais il n'en put ou n'en voulut rien faire et la situation resta douteuse jusqu'à ce qu'un événement important se produisit qui précipita les choses.

III. La grève de Gênes. — Le 19 décembre, le préfet de Gênes, Garroni, prit un arrêté pour dissoudre la « Chambre du travail » de cette ville, dont il estimait l'existence dangereuse pour l'ordre public. Le lendemain, en réponse à l'arrêté préfectoral, tous les ouvriers du port se mirent en grève et déclarèrent qu'ils y resteraient tant que l'arrêté de dissolution n'aurait pas été rapporté. Les grévistes étaient près de 10.000 et la cessation de tout travail dans les derniers jours de l'année et dans le premier port d'Italie devait entraîner certainement des dommages incalculables pour le pays ; aussi M. Saracco crut il nécessaire de céder et il déclara qu'il autorisait la reconstitution de la Chambre du travail pourvu que la grève cessât immédiatement, ce qui eut lieu ; mais les ouvriers, pour montrer qu'ils avaient été vainqueurs dans leur lutte contre le gouvernement, appelèrent de nouveau à faire partie du Comité, pour la reconstitution de la société, ceux-là mêmes qui dirigeaient la Chambre dissoute.

De même que la dissolution prononcée par le préfet, certainement avec l'autorisation du ministre, avait irrité les éléments subversifs et radicaux, de même le consentement donné à la reconstitution de la Chambre du travail irrita les conservateurs et les libéraux, si bien que le ministère Saracco se trouva en fin de compte critiqué et combattu par tous les partis. Le 24 janvier, en réponse à une interpellation, M. Saracco dut déclarer que le gouvernement avait cédé, contraint et forcé par la pression révolutionnaire et qu'il l'avait fait pour éviter de plus grands malheurs. Le 4 février commença à la Chambre la discussion sur la politique du gouvernement. Le ministère fut attaqué vigoureusement de toutes parts : à droite et au centre on lui reprochait d'avoir capitulé devant les grévistes et d'avoir détruit le principe d'autorité en laissant reconstituer la Chambre de travail aussitôt après l'avoir dissoute ; et à gauche, on lui faisait grief de cette dissolution.

IV. Attitude hostile du parti socialiste. Discours des chefs des partis parlementaires. Vote de défiance envers le ministère. — Le parti socialiste, fort de l'appui des deux autres groupes d'extrême-gauche (les républicains et les radicaux) qui n'avaient triomphé en si grand nombre dans les luttes électorales de juin 1900 que grâce aux voix de ses membres, prit dans la discussion une attitude des plus audacieuses et lança comme un défi à la majorité conservatrice, par la bouche d'un de ses chefs les plus autorisés, M. Bissolati, que « après l'expérience faite, l'extrême-gauche « se sentait capable de mieux résister encore à tout attentat que n'im- « porte quel gouvernement tenterait de commettre contre la liberté, « parce qu'elle avait derrière elle une armée puissante et décidée à lutter « par tous les moyens pour la défense de ses droits ». M. Giolitti exposa un programme radical de gouvernement dans l'intention bien claire de s'assurer les votes de l'extrême-gauche. D'après lui, les Chambres de travail, légitimes représentants des classes laborieuses, devaient être reconnues par une loi comme les Chambres de commerce qui représentent les intérêts de ceux qui ont un capital. Le système fiscal italien, ajoutait-il, est celui qui, plus que tout autre, pèse sur les classes malheureuses et l'ensemble des impôts est progressif à rebours. Il faut enfin s'attaquer au problème de leur transformation, problème qui pendant un certain temps soulèvera tout autant de questions morales que de questions financières, et il concluait ainsi : « De nouveaux problèmes, de nouvelles « forces apparaissent à l'horizon de notre vie politique. Irrésistible est le « flot montant des classes populaires qui cherchent à conquérir leur part « d'influence économique et politique. Il faut les convaincre qu'elles ont « beaucoup plus à espérer du jeu des institutions actuelles que des rêves « futurs, et selon qu'elles se laisseront ou non convaincre, elles prépare- « ront ou la grandeur ou la ruine de la patrie ». M. Prinetti, conservateur, même au sens religieux, soutint que les associations de n'importe quel genre ne pouvaient être dissoutes, si ce n'est lorsqu'elles constituaient un danger pour l'ordre public et que l'Etat ne devait jamais se mêler si peu que ce fût aux différends entre travailleurs et capitalistes. Il ajouta qu'il aurait voté pour le gouvernement si celui-ci s'était montré capable de commencer ces réformes fiscales et économiques qu'on ne peut plus différer et dont il s'était fait, comme M. Giolitti, le champion déclaré. M. Sonnino prononça un réquisitoire terrible contre le ministère qu'il montra excessif et faible tout ensemble, inconséquent aussi bien au point de vue de la politique intérieure qu'au point de vue financier. Il reconnut que le pays ne réclamait pas des lois politiques mais économiques ; mais que, même pour cela, il fallait un gouvernement fort, non pas tant pour combattre les ennemis des institutions que pour forcer ses propres amis à une action continue dans le sens progressif et faire que les intérêts particuliers et restreints s'abaissent et cèdent devant la nécessité de rendre plus rapide et plus répandu ce courant de civilisation que réclament les temps nouveaux. Et après ces préliminaires, il développa un véritable et large programme de gouvernement dans un sens conservateur et réformateur, écouté attentivement par ses amis et ses

adversaires. Chef de la majorité qui avait soutenu le ministère Pelloux, M. Sonnino eut été indubitablement appelé à prendre le pouvoir, car il eût obtenu le plus grand nombre de voix constitutionnelles, si la Chambre avait dû se prononcer sur un ordre du jour présenté par un de ses amis ; mais l'extrême-gauche, qui craint par-dessus tout l'arrivée d'un ministère Sonnino, s'entendit avec MM. Giolitti, Prinetti et leurs partisans pour chercher et trouver ensemble un moyen d'éviter ce péril. M. Danco, ami de Sonnino, avait présenté cette motion : « La Chambre, « constatant que les mesures prises par le gouvernement au sujet de « la dissolution de la Chambre de travail de Gênes ont montré qu'il « manquait de principes économiques et politiques, invite le ministère « à expliquer par un ensemble de propositions d'ordre économique, « administratif et financier le sens dans lequel il veut orienter sa marche « et tel que de pareils faits ne puissent trouver l'occasion de se repro- « duire ». A cet ordre du jour, MM. Tulci et Massimini présentèrent aussitôt l'amendement suivant : « La Chambre n'approuve pas la con- « duite du gouvernement », et le président l'ayant mis aux voix avant tout autre, cet amendement réunit une énorme majorité (318 oui contre 102 non et 6 abstentions) ; et de cette façon on ne put voter sur la motion Danco qui aurait amené la rentrée aux affaires de Sonnino. Danco déclara qu'il retirait son ordre du jour, mais l'extrême-gauche, voulant affirmer sa victoire sur Sonnino, fit appel au règlement pour s'opposer au retrait et décider qu'il fallait quand même voter sur cette motion et alors la Chambre tout entière, M. Sonnino et M. Danco lui-même compris, votèrent contre. Il eût été sans doute absurde et illogique que la Chambre, après avoir émis ce vote si clair de méfiance envers le ministère, l'eût ensuite invité à présenter un programme de réformes, et par conséquent au point de vue de la correction parlementaire, M. Sonnino et ses amis firent bien de voter contre leur propre ordre du jour ; mais il est indéniable que si, bravant l'absurdité apparente de la situation, ils avaient soutenu leur motion de leurs votes, ils auraient probablement empêché l'arrivée au pouvoir du ministère actuel.

V. Ministère Zanardelli. — Du vote de la Chambre n'était pas sortie une indication assez claire pour que le ministère Saracco ne pût pas rester encore en fonctions, mais le vieux ministre qui le présidait (et qui s'était d'ailleurs défendu à la Chambre avec une prudence et une vigueur peu communes) se sentait fatigué et en conséquence présenta au roi sa démission, sans vouloir consentir à assumer la lourde tâche de former un autre cabinet. Sa Majesté, suivant, à ce qu'on dit, le conseil de M. Villa, président de la Chambre, confia le soin de composer le ministère à M. Zanardelli, l'homme le plus remarquable de la gauche parlementaire depuis que Crispi s'était pour ainsi dire entièrement retiré de la vie publique. Peut-être cette mission avait-elle été confiée à Zanardelli dans l'espérance qu'il réussirait à rallier aux institutions une bonne partie de l'extrême-gauche, et que de cette façon on n'aurait plus à déplorer les excès de l'obstructionnisme, menaçant pour M. Sonnino ; cependant le choix de Zanardelli pour cette besogne surprit beaucoup de

monde et il parut étrange de confier cette entreprise à cet homme politique qui, bien que doué d'éminentes qualités, était à la Chambre le chef d'un groupe fidèle mais peu nombreux. Le fait est cependant qu'il réussit à constituer un ministère de minorité qui depuis plus d'un an reste au pouvoir.

Le 15 février, le nouveau cabinet était composé et comprenait : G. Zanardelli, président du Conseil, sans portefeuille ; M. Giolitti à l'intérieur, M. Prinetti aux affaires étrangères, M. Cocco-Ortu à la justice, M. Wollemborg aux finances, M. Di Broglio au Trésor, M. Nasi à l'instruction publique, M. Guisso aux Travaux publics, M. Picardi à l'agriculture, M. Galimberti aux postes et télégraphes. Les deux ministres militaires faisant partie du précédent cabinet (M. Morin à la marine et M. Ponza di San Martino à la guerre) conservaient leurs portefeuilles, ce qui indiquait non seulement qu'on ne toucherait pas aux deux budgets militaires, mais encore que le nouveau ministère acceptait les projets de dépenses extraordinaires pour l'armée et pour la flotte, préparés par le cabinet Saracco et auxquels on savait que tenait beaucoup le roi.

Au point de vue politique, le ministère Zanardelli était une mosaïque où dominaient les couleurs avancées. De ses vrais amis personnels, le président du Conseil n'avait pris que Picardi, Cocco-Ortu et Wollemborg. M. Giolitti avait amené son inséparable ami Galimberti, pendant que M. Nasi représentait le centre-gauche autrefois soutien de M. Crispi. M. Guisso, homme très estimé, était un conservateur catholique et par suite isolé dans la Chambre. M. Prinetti, qui autrefois avait fait partie de l'ancienne droite, avait depuis adhéré au programme de M. di Rudini et avait toujours montré une grande aversion pour M. Zanardelli et une hostilité irréductible pour M. Giolitti. M. di Broglio, enfin, jusqu'au jour où il avait été appelé aux affaires par M. Zanardelli, avait appartenu au groupe le plus fidèle à M. Sonnino.

Mais voici le plus étrange. MM. Giolitti et Prinetti avaient, dans leur discours à leurs électeurs et à la Chambre, exposé un véritable programme original de réformes financières ; or, bien loin d'être à la tête de départements économiques et financiers dans lesquels ils auraient pu appliquer les idées qu'ils avaient exposées, ils avaient pris deux portefeuilles politiques qui n'avaient rien à voir ni avec l'économie politique, ni avec les finances, ni avec les impôts. Aussi était-on en droit de douter de la bonne foi politique qu'ils avaient apportée dans l'exposé de leurs programmes de réformes économiques si amples et si complets. Par ses antécédents, son habileté incontestable, sa finesse, M. Giolitti apparaissait comme la plus haute personnalité du cabinet et réussit ainsi à obtenir cette réhabilitation que, depuis sa première chute à la fin de 1893, il avait vainement poursuivie. Le ministère se présenta devant la Chambre, en annonçant un vaste programme de réformes spécialement économiques et financières et, par de grandes protestations de respect pour la liberté, chercha à se créer une majorité. Si l'opposition de droite, du centre et de la gauche avaient voulu un peu livrer bataille sur le champ, il est certain que le ministère fut tombé aussitôt; mais leurs chefs ne

s'étant pas entendus pour une action commune à un programme déterminé de gouvernement et aspirant chacun à la succession ministérielle à l'exclusion des autres, on convint de retarder le combat et de laisser, comme on dit, le ministère faire ses preuves. On lui donna ainsi le temps de gagner quelques voix d'opposition, de se faire des amis parmi les députés qui, soit par timidité naturelle de caractère, soit par manque de convictions politiques, soit par raisons d'intérêt personnel, se mettent toujours du côté du gouvernement lorsqu'ils le croient le plus fort, et en outre, de nouer des liens solides d'amitié avec l'extrême-gauche. Celle-ci comprit très bien qu'en présence de la faiblesse parlementaire du ministère elle était l'arbitre de son sort et par conséquent qu il y avait avantage pour elle à entrer en négociations avec lui. Les radicaux, antimonarchistes seulement en apparence, pouvaient par cette alliance avec le ministère obtenir d'être appelés aux affaires ou tout au moins d'acquérir une grande influence dans l'Etat ; et les républicains et les socialistes demandèrent et obtinrent la liberté de faire de la propagande et de créer une agitation pour se préparer à abattre les institutions actuelles lorsqu'ils se sentiraient assez forts. Et par suite de cette trêve accordée par l'opposition, de l'habileté supérieure déployée par le ministère pour tenter les députés et les gagner à sa cause, de l'accord avec l'extrême-gauche, il n'y eut pas de discussion lorsque le 7 mars M. Zanardelli donna lecture de son programme à la Chambre et au Sénat.

VI. Programme du ministère Zanardelli. Le ministère et la Chambre. — Ce programme affirmait la nécessité de maintenir l'équilibre budgétaire et annonçait la suppression du droit de consommation sur les farines, pain et pâtes dans toutes les communes ouvertes et dans 274 des communes fermées de 3e et 4e catégorie et son maintien seulement dans les communes fermées de 1re et 2e catégorie, qui sont 62 en tout, c'est-à-dire dans les plus grandes villes parmi lesquelles toutefois certaines avaient déjà aboli ce droit depuis un certain temps. Ce dégrèvement, qui devait partir du 1er janvier 1902, aurait entraîné pour les communes une perte de 47 millions, à laquelle on aurait paré au moyen de surtaxes que l'Etat aurait autorisées et d'une somme de 8 millions que l'Etat leur aurait abandonnée sur les parts qui lui revenaient dans cet impôt même dans les cas où il aurait encore été appliqué et on décidait que l'Etat viendrait encore en aide aux communes les plus nécessiteuses au moyen de dons spéciaux jusqu'à concurrence de 10 millions et demi. Le ministère calculait que l'Etat perdrait 20 millions par an qu'il proposait de retrouver en augmentant dans le sens progressif la taxe sur les successions. Il promettait en outre la réduction du prix du sel et le prompt dépôt de lois scolaires et de lois sociales. Les projets d'augmentation des dépenses militaires étaient acceptés et le ministère voulait qu'ils fussent rapidement discutés et approuvés. Ce programme, tout en ne provoquant pas tout de suite de discussion, fit la plus mauvaise impression dans sa partie financière et il apparut clairement qu'il ne serait pas possible de le réaliser à cause du trouble profond qu'il apportait dans la vie économique des communes ; mais en revanche chacun comprit que Giolitti, le véritable chef du cabi-

net, sacrifierait, si c'était nécessaire, cent ministres des finances et changerait autant de fois de programme financier plutôt que de se laisser renverser. C'est ce qui arriva. Lorsqu'en effet, M. Wollemborg présenta ses projets dans lesquels il tenait les promesses contenues dans le programme ministériel, il les vit repousser, avant qu'ils le fussent par la Chambre, par ses collègues eux-mêmes au conseil des ministres et fut alors obligé de démissionner.

L'opposition constitutionnelle, conformément à ce qui avait été délibéré entre ses membres, dans les discussions qui eurent lieu à la Chambre, soutint le gouvernement toutes les fois que ses propositions lui parurent acceptables et le sauva encore plusieurs fois, pendant que l'extrême-gauche était de par la logique des choses obligée de voter contre lui. C'est ce qui se produisit, par exemple, quand on discuta la loi sur les primes à la marine marchande, quand l'extrême-gauche soutint le projet de suppression du droit de douane sur le blé et spécialement au moment de la discussion et du vote des lois tendant à l'augmentation des dépenses militaires. Dans ces occasions le ministère dut réellement son salut à M. Sonnino, qui entraîna à sa suite toute l'opposition constitutionnelle en faisant appel aux intérêts de la patrie, supérieurs aux intérêts passagers et transitoires des partis.

VII. La politique intérieure du ministère Zanardelli — La propagande des partis révolutionnaires et les grèves — En attendant la politique intérieure du ministère portait ses fruits. Dans toute l'Italie la propagande révolutionnaire, tolérée par le gouvernement par esprit d'opportunisme parlementaire, s'étendait sous les yeux des autorités civiles et judiciaires impuissantes. Les réunions publiques se multipliaient et surtout, sous l'action du parti socialiste beaucoup plus actif et énergique que le parti républicain, s'étendait sur toute la péninsule un réseau serré d'associations, de ligues de résistance, de fédération des métiers et des industries qui ostensiblement avaient pour but l'amélioration de la situation économique, et au fond et en réalité ne poursuivaient qu'un but politique et avant tout électoral. Ici il faut s'expliquer. Personne en Italie ne songe à contester le droit à la liberté d'association ; en fait l'Italie est peut-être l'unique pays d'Europe où il n'y ait pas de projets de loi sur la matière et où ce droit et cette liberté soient régis uniquement par le droit commun. Bien souvent au contraire on a déploré cette liberté excessive, mais aucun des projets présentés, même par les ministres les plus conservateurs, ne fut jamais inspiré par l'idée d'entraver la liberté d'association quand celle-ci ne menaçait pas directement l'ordre public et ne pensait pas à renverser les institutions. M. Sonnino, dans l'espèce, a toujours montré dans ses vues sur ce point une grande largeur d'idées et en ce qui concerne les associations ouvrières fondées dans un but d'amélioration économique et même de lutte avec les capitalistes et les entrepreneurs, a toujours soutenu que l'Etat ne devait pas les interdire ni mettre des obstacles à leur création ou l'entraver par des règlements minutieux, mais devait exiger qu'elles lui fissent connaître leur existence et leurs statuts. Mais au contraire les socialistes italiens ont constitué partout des ligues

ouvrières qui se sont groupées entre elles, prétendant être reconnues comme les représentants légitimes des ouvriers dans les contestations entre eux et leurs patrons et entrepreneurs, voulant que leurs chefs soient admis à traiter même avec le gouvernement, mais repoussant toute loi ou toute mesure gouvernementale qui les oblige à faire reconnaître par l'autorité publique leurs statuts et les conditions de leur existence légale. Elles veulent, en résumé, être en même temps reconnues comme des corps légalement constitués et rester indépendantes, d'une façon absolue, de l'Etat et par conséquent constituer un Etat dans l'Etat. Le ministère, ayant besoin pour se soutenir à la Chambre des votes de l'extrême-gauche, n'a pu proposer aucune mesure ni législative ni administrative à ce sujet et a dû laisser naître, grandir et s'organiser cette immense armée du prolétariat. Aujourd'hui il n'y a plus en Italie de métier qui n'ait sa ligue ouvrière et pas une localité, pas un village qui ne possède une organisation de ce genre. Non seulement les ouvriers de la grande industrie, mais même ceux de la plus petite, les paysans, les cultivateurs qui travaillent à moitié fruits, les employés de chemins de fer, les infirmiers des hôpitaux et des maisons d'aliénés, les cantiniers des communes, tous sont organisés en ligues de résistance et de perfectionnement, soumis à la discipline de la Chambre de travail ou à celle des représentations fédératives qui sont guidées par les chefs du parti socialiste dont elles reçoivent l'inspiration et par les députés que ce parti même compte au Parlement. L'organisation est aujourd'hui si forte et si compacte que, si l'on ne veut pas aller au-devant d'une guerre civile, on ne peut songer à la briser par la violence; mais le ministère actuel porte la responsabilité de l'avoir laissée se former, de l'avoir même protégée et encouragée pour ne pas perdre les voix des députés de l'extrême-gauche.

VIII. Gravité de la situation politique et sociale. — La situation de l'Italie au point de vue économique et social est encore plus grave. Il y a peu d'endroits en Italie où existe la grande industrie et il n'y en a pas où elle soit assez forte pour pouvoir supporter des divisions et des heurts violents entre le capital et le travail. Dans la plus grande partie du pays, l'industrie est toute petite, a un caractère presque familial et ne peut vivre que s'il y a entente entre le patron et les quelques ouvriers qu'il emploie. En somme l'organisme industriel italien commence seulement à se développer et est encore arriéré par rapport à celui de la France, de l'Angleterre, de l'Allemagne et de l'Amérique et par conséquent il est absurde de vouloir lui appliquer les principes d'organisation de la classe ouvrière qui (quelque jugement qu'on porte sur sa valeur intrinsèque réelle) présupposent toujours l'existence de la grande industrie capitaliste. Voilà pour les ouvriers des villes; mais la question des ouvriers des campagnes est encore plus grave. Il y a des régions de l'Italie (l'Emilie et la Toscane par exemple) dans lesquelles depuis des siècles existe le régime de la petite et de la moyenne propriété, mais où l'on ne trouve pas le prolétariat agricole au vrai sens du mot, parce que le système en vigueur est celui du métayage; le paysan cultive le fonds en vertu d'un contrat régulier avec le propriétaire aux termes duquel la moitié de tous les produits du

sol lui appartient. Ce système, évidemment, en ce qui concerne la situation du cultivateur est le meilleur possible à moins qu'on ne veuille déposséder tout à fait le propriétaire ; il peut être amélioré dans certaines parties secondaires, mais on doit le conserver dans son principe dans l'intérêt du cultivateur. Néanmoins, même dans l'Emilie et la Toscane, les socialistes ont voulu liguer les paysans contre les propriétaires, leur promettant qu'ils deviendraient leurs seuls maîtres et par là ils ont effrayé les propriétaires, ils ont atteint cette cordialité qui présidait à tous les rapports de l'industrie agricole et en faisait une véritable association et s'ils réussissaient, la conséquence inévitable serait la disparition de la petite et de la moyenne propriété qui feraient place aux latifundia et la transformation des métayers actuels en simples journaliers. Dans d'autres parties de l'Italie la situation de l'agriculture est bien différente. Il y existe un véritable et spécial prolétariat de paysans, souvent mal traités, dont les salaires sont souvent infimes et qui à tous points de vue vivent au jour le jour sans aucune garantie du lendemain. Leur situation devrait être améliorée, mais en tenant compte des mauvaises conditions dans lesquelles étaient eux-mêmes les propriétaires, des grandes dépenses auxquelles ils sont exposés, des crises agricoles et aussi de l'opportunité qu'il y aurait à encourager les capitaux à se tourner vers la terre et à s'utiliser, en toute sécurité et tranquillité, dans de grands travaux d'amélioration des terres incultes et dans la culture intensive du sol. Au lieu de cela, les socialistes ont prêché la socialisation de la terre, que les paysans ont compris en ce sens qu'ils deviendraient eux-mêmes les propriétaires ; ils ont agité les populations agricoles, les ont poussées à des actes de violence, à l'abandon du sol, et s'ils ont par ces moyens réussi à obtenir au moment des récoltes une augmentation des salaires, ils ont épouvanté les propriétaires, les ont obligés à des dépenses au-dessus de leurs forces et ainsi détourné les capitaux de s'appliquer à la terre et par conséquent arrêté ou tout au moins rendu plus difficile et retardé le progrès agricole dont l'*alma parens frugum* de l'antiquité serait encore capable de nos jours. Enfin les grèves agricoles, principalement dans le Midi où la condition économique des paysans est plus précaire et plus dure et leur ignorance plus grande, prennent très facilement la tournure de guerre civile et peuvent même dégénérer promptement en *jacquerie*. Dans cet état de choses le gouvernement a une large part de responsabilité pour avoir encouragé l'agitation socialiste. En fait, en voyant les chefs et les députés socialistes, prêcher librement sur les places et dans les campagnes, être consultés par les préfets, se présenter avec des recommandations personnelles du ministre de l'intérieur, être continuellement et publiquement en rapport avec lui, avec les autres ministres et toutes les autorités, le peuple, surtout dans les campagnes, est persuadé et le dit, qu'il est appuyé dans ses revendications par le gouvernement, que le roi le protège et que le gouvernement et le roi sont les ennemis des patrons et des riches. Entraîné par cette conviction, il peut d'un moment à l'autre se porter à des violences qui rendraient nécessaire une répression militaire beaucoup plus forte que celle de 1898. Déjà le nombre des grèves qui

se sont produites en Italie du 1er janvier 1901 au 31 mars 1902 et qui résulte d'un document officiel, le rapport présenté à la Chambre sur le budget de l'intérieur, suffit à révéler les conditions anormales de la société en Italie. Il y eut pendant cette période 1844 grèves, sur lesquelles 660 agricoles, 889 industrielles et 295 commerciales. Le rapporteur, M. Mazza, député d'extrême-gauche et par conséquent ministériel, remarque que 1098 d'entre elles ont eu un résultat avantageux pour les ouvriers et 732 un résultat négatif. Ce dernier chiffre est déjà assez gros, mais il ne faut pas oublier qu'en réalité il serait encore plus fort si l'on tenait compte de ce fait que les grèves agricoles ont été terminées seulement provisoirement mais non pas absolument, et qu'elles peuvent par conséquent renaître d'un moment à l'autre. Au moment ou j'écris la situation n'est pas du tout améliorée; la fureur de faire grève possède encore toute la péninsule, et précisément pour cela, elle est considérée comme un phénomène très grave d'ordre politique plutôt que d'ordre social et plutôt comme un mouvement révolutionnaire destiné à renverser les institutions qu'une agitation créée par le désir d'améliorer la situation économique des classes les plus malheureuses.

L'organisation socialiste est actuellement très forte, mais, précisément parce que les chefs ont dû faire beaucoup de promesses, souvent ils ne peuvent retenir les ouvriers qui en réclament l'exécution et qui pour en obtenir la réalisation décident inconsidérément la grève sans avoir les moyens de la soutenir et sans voir, si à leur point de vue exclusif, elle a une cause fondamentale juste. Il y a en somme dans l'organisation sociale italienne une tendance révolutionnaire ou anarchique de laquelle, étant donné le caractère du peuple et le fait d'avoir voulu appliquer la doctrine et la tactique marxiste là où elles ne trouvaient pas les conditions nécessaires à leur développement, elle ne pourra, je crois, se débarrasser facilement.

IX. Division latente du parti socialiste. — A cause de cela le parti montre un tendance à se partager et entre ses chefs ne règne plus la concorde d'antan. A Milan et à Turin villes très industrielles, le socialisme sans cesser d'être républicain ostensiblement, incline à adopter une tactique qui lui permette surtout de faire une évolution et il condamne les grèves précipitées et violentes, veut maintenir son alliance avec les partis analogues, principalement avec le parti radical et soutenir le ministère actuel. Cette tendance se révèle chez M. Turati qui qualifie d'*anarcoïdes* ceux qui ne le suivent pas et qu'il combat énergiquement. Avec M. Turati sont entrés en ligne d'autres chefs éminents du socialisme, tels que MM. Maino, Bissolati, Nefri, pendant que les *anarcoïdes*, qui veulent la résolution immédiate et l'application intégrale du programme marxiste, repoussent toute alliance avec les partis voisins et refusent tout appui au gouvernement actuel. A leur tête marche M. Ferri avec qui font cause commune dans la Chambre MM. Morgari, Cabrini et Todeschini. Certains croient voir dans Turati le chef d'un parti socialiste constitutonnel, qui pourrait arriver un jour au pouvoir en se réconciliant avec la forme actuelle du gouvernement. Je crois qu'ils se trom-

pent, car le socialisme italien, au moins dans les conditions actuelles, ne peut être que révolutionnaire intransigeant s'il ne veut perdre toute sa force.

X. La grève des matelots de la marine marchande a Gênes. L'arbitrage de l'honorable Zanardelli. — Outre les grèves agricoles qui ont bouleversé l'Italie, y jettent sans cesse le désordre,en arrêtant la production agricole, ou tout au moins en y mettant obstacle et en empêchant les capitaux de la féconder, la grève des matelots du port de Gênes eut une grande importance. Ceux-ci, d'abord constitués en ligne de défense, débarquèrent des navires le 14 avril sous prétexte d'améliorations à réclamer et essayèrent ainsi d'arrêter le mouvement commercial de ce port, le premier d'Italie. Le marin n'est pas un ouvrier salarié, il est lié par un contrat réglementé par le Code de commerce ordinaire et le Code de la marine marchande, et les infractions à ce contrat, principalement l'abandon du navire, sont l'objet de sanctions pénales. Tout le monde comprenait d'ailleurs la difficulté d'appliquer ces sanctions pénales à plusieurs milliers de personnes. D'autre part les armateurs et surtout les grandes sociétés de navigation ayant passé des contrats avec le gouvernement pour les services postaux, pour l'émigration, pour le transport des troupes, etc., etc., ne voulaient pas céder aux prétentions des mariniers puisque le gouvernement était directement intéressé à la cessation de la grève. Enfin les grévistes, qui savaient qu'il ne serait pas très difficile de trouver d'autres marins, soit dans l'Italie méridionale, soit dans des ports étrangers, après avoir déclaré la grève, ne se refusaient pas à une transaction. De cet état des choses et des esprits naquit chez les grévistes l'idée d'un arbitrage qui serait confié à M. Zanardelli, président du conseil, idée acceptée par les armateurs eux-mêmes et par M. Zanardelli sous condition que la grève cesserait immédiatement, ce qui eut lieu. L'arbitre se mit le 23 avril à la disposition des parties en désaccord qui lui présentèrent leurs mémoires. Les marins syndiqués demandaient que les chefs de la ligue fussent admis à discuter contradictoirement avec les armateurs en présence de l'arbitre. Les armateurs repoussaient cette demande parce qne ces ligues n'avaient pas d'existence légale et ne comprenaient pas en outre tous les travailleurs du bord. Les deux parties contestantes étant ainsi en désaccord sur cette question préjudicielle, l'arbitre décida qu'il ne pouvait pas rendre une sentence arbitrale et la question fut ainsi tranchée. Et aussitôt qu'ils eurent constaté que les marins ne pensaient plus à la grève et ne songeaient pas à s'élever contre la décision de l'arbitre, les armateurs augmentèrent spontanément la paye de tout le personnel du bord.

XI. Discussions a la Chambre sur la politique intérieure. Victoire du ministère. — La politique intérieure suivie par le ministère suscita de nombreuses et importantes discussions à la Chambre, mais le ministère, s'était trop fortifié, par suite de l'inertie de l'opposition, pour être sérieusement en danger. La première eut lieu au Sénat à la fin d'avril, lorsque l'honorable Giolitti, rigoureusement attaqué par MM. Arrivatini, Vitel-

leschi, Farina fut obligé, pour éviter un vote de défiance, d'accepter un ordre du jour présenté par le sénateur Serena dans lequel on affirmait la nécessité pour le gouvernement de prendre des mesures préventives pour garantir la liberté du travail contre les entreprises des partis subversifs. Une autre discussion plus importante fut soulevée à la Chambre des députés à propos du budget de l'intérieur. Le ministère, attaqué hardiment de différents côtés, spécialement par M. Sonnino, fut soutenu par l'extrême gauche à laquelle M. Giolitti adhéra entièrement. Mais les déclarations de M. Giolitti semblèrent à beaucoup très imprudentes et plusieurs députés ministériels ne cachèrent pas leur mécontentement. Aussi, pour atténuer l'impression produite par le ministre de l'intérieur, M. Zanardelli, orateur éblouissant et très sympathique se crut-il obligé de prendre la parole. Il protesta de sa foi ancienne dans la monarchie, déclara que le gouvernement garantirait de chaque côté la liberté du travail parce que « le droit d'un ouvrier à travailler n'est pas moins sacré que « celui de mille autres à ne pas travailler » et assura que si dans les grèves on se laissait aller à la violence, « il n'hésiterait pas à montrer « dans les mesures pour assurer la défense de l'ordre une sévérité in- « flexible ». M. Guido Baccelli (autrefois ministre dans le cabinet Pelloux et qui jusqu'alors avait été dans l'opposition) présenta un ordre du jour de confiance en faveur du gouvernement. Mais comme il était visible que plusieurs députés n'étaient pas disposés à voter un ordre du jour nettement de confiance on préféra, pour récolter plus de voix, une formule équivoque. M. Riccio, de l'opposition, ayant présenté sur les déclarations du gouvernement l'ordre du jour pur et simple en lui donnant le caractère d'un ordre du jour de confiance, c'est sur celui-ci qu'on vota. Il fut accepté par 264 voix contre 184 opposants et 3 abstentions, et par suite le ministère eut une majorité de 80 voix. Il dut son salut à l'extrême gauche car sans elle il eût été mis en minorité. C'est la première fois en Italie qu'un ministère se maintient au pouvoir uniquement à l'aide des partis anticonstitutionnels. C'était le 22 juin que le ministère triomphait ainsi, et le 27 à Berra (province de Ferrare) une foule de grévistes se mit en révolte ouverte, obligeant la troupe à faire feu, tuant trois paysans. Le 29 juin, il y eut interpellation à la Chambre, l'extrême gauche stigmatisa cette fusillade, eut de dures paroles pour l'armée mais n'osa pas présenter un vote de blâme contre le ministère pour ne pas se brouiller avec M. Giolitti. Celui-ci, d'autre part, sachant que dans une question d'ordre public l'opposition constitutionnelle ne lui avait jamais refusé ses voix, défendit bravement la troupe et l'officier qui la commandait, déclarant qu'il avait rempli son devoir et méritait non le blâme mais l'éloge. La Chambre prit ses vacances le même jour et le gouvernement autorisa les réunions publiques de propagande antimilitariste ainsi que cela était secrètement convenu avec l'extrême gauche.

Le budget du ministère de l'intérieur donna lieu, lorsqu'il fut présenté au Sénat, à une nouvelle discussion sur la politique intérieure et ne fut voté qu'à 3 voix de majorité, le 4 juillet.

Pendant les vacances parlementaires, la situation au point de vue de

l'ordre public ne s'améliora pas du tout, et le mécontentement, causé dans le pays par l'agitation des partis révolutionnaires, par la multiplication des grèves, s'accrut énormément, mais l'opposition ne sut pas en profiter pour s'organiser. On dirait au contraire qu'elle a été frappée en un sens de timidité et d'apathie qui la rendent tout à fait impuissante. Par dessus tout elle a été prise d'un sentiment de répugnance pour le pouvoir. Ayant conscience de la gravité de la situation, des difficultés que rencontrerait tout ministère qui succéderait à celui d'aujourd'hui, on dirait qu'elle désire que le cabinet actuel vive pour remédier lui-même aux maux dont il est l'auteur. Et cette faiblesse, cette anémie de l'opposition, n'a pas diminué sensiblement, même pendant les vacances parlementaires, au contact de l'opinion publique décidément hostile au ministère.

XII. L'honorable Baccelli ministre. — Au mois d'août, M. Zanardelli qui depuis quelque temps, à la suite de la démission donnée par M. Picardi pour raison de santé, faisait l'intérim du ministère de l'agriculture, industrie et commerce, confia ce portefeuille à M. Baccelli Guido. Il croyait peut-être par ce choix gagner des partisans au cabinet parmi les groupes constitutionnels, mais il se trompa car l'arrivée de M. Baccelli ne produisit aucun effet sensible. Au point de vue de la moralité politique on jugea sévèrement l'homme qui après avoir été ministre de l'instruction publique dans le ministère Pelloux, consentait à partager la responsabilité du pouvoir avec ceux qui avaient énergiquement combattu Pelloux, suivait une ligne politique diamétralement opposée et s'en faisait gloire. De plus l'incompétence de Baccelli dans les questions économiques était trop connue pour rassurer l'opinion publique. Celle-ci au contraire se préoccupait (et l'évènement justifia ses craintes), du désordre et de la confusion qu'apporterait dans son nouveau département l'illustre médecin romain qui avait déjà désorganisé le ministère de l'instruction publique.

XIII. La question méridionale. — Sous le ministère actuel, pour des raisons qui ne lui sont pas entièrement imputables mais qu'il a peut-être eu le tort d'envenimer, la question méridionale est devenue plus aiguë, très difficile et complexe. Dans ma dernière chronique, j'ai parlé des scandales de Naples et de l'enquête confiée au sénateur Saredo premier président du Conseil d'Etat, dont le rapport fut publié le 22 octobre en deux gros volumes. Il ressortait de ce travail que la commune de Naples était, à ce point de vue, mal administrée depuis de longues années ; que les services publics fonctionnaient pour le plus grand avantage des amis et des clients personnels de ceux qui étaient à leur tête ; que les maires, les adjoints, beaucoup de conseillers municipaux s'étaient laissés corrompre par les entrepreneurs des nouvelles constructions édilitaires, des lignes de tramways, de l'adduction d'eau potable, de l'éclairage électrique ; que tout cela avait été possible parce que plusieurs députés au Parlement étaient complices de ces marchandages et avaient su s'imposer aux différents cabinets, soit en leur promettant leurs voix en échange de leur protection, soit en les menaçant de passer à l'opposition. Tout cela était établi par les documents de l'enquête qui semblait toutefois, dans quelques parties, exagérée et inspirée par un

parti-pris de diffamer Naples et les Napolitains. Pour graves que fussent les maux signalés, les coupables étaient peu nombreux parce que, depuis de longues années à Naples, c'étaient toujours les mêmes personnes qui se succédaient les unes aux autres dans les charges publiques. En outre une forte part de responsabilité incombait au gouvernement central qui, par calcul ou opportunisme parlementaire, avait protégé ces hommes et les clients et affidés dont ils s'entouraient, entravant l'action tutélaire des autorités, spécialement des préfets, dont plusieurs n'avaient pas manqué de signaler le mal et de proposer les remèdes nécessaires. Mais le pays et le peuple étaient foncièrement honnêtes et c'est ce que démontrèrent les élections municipales générales qui eurent lieu le 10 novembre, dans lesquelles aucun de ceux qu'avait flétri l'enquête Saredo ne fut réélu, tandis que sortaient victorieusement des urnes les noms de tous les candidats sur lesquels il n'y avait eu rien à dire et qui avaient toujours lutté mais en vain contre les faiseurs et les vendus. Mais comme il était clair que non seulement l'administration communale, mais toutes les administrations locales (provinces, institutions de bienfaisance, etc. etc.) étaient gangrenées, le gouvernement (et en cela il agit honnêtement) chargea le même sénateur Saredo de faire sur toutes ces administrations locales une enquête qui donnera probablement les mêmes résultats que celle faite sur les municipalités. D'autres administrations de l'Italie méridionale, tant continentale qu'insulaire, étaient dans les mêmes conditions que celles de Naples; et dans le choc des passions politiques, au milieu du conflit des ambitions personnelles, bien des fois, aussi bien dans les plus petites communes du midi que dans les plus grandes, la loi, l'honnêteté, la justice avaient été foulées aux pieds. L'honorable Giolitti déclara vouloir procéder à une épuration. Il envoya dans ce but des commissaires inspecter les communes, les provinces, les fondations pieuses de cette immense région et frappa, parfois justement, mais toujours inéxorablement ceux qui étaient ou paraissaient coupables. Respectant cependant les contrées où dominaient les députés amis du ministère, il réserva toute sa sévérité pour les pays qui avaient élu des députés d'opposition. De tout façon il apparut clairement de tout ce remue-ménage commencé avec l'enquête sur la commune de Naples, que la question méridionale si elle offrait un caractère moral, présentait surtout un caractère économique, c'est-à-dire que non seulement le midi était pauvre, mais que le nouveau royaume unifié ne s'était pas suffisamment préoccupé de ses besoins, n'avait pas développé ses richesses naturelles et ne lui avait pas rendu justice; on alla même jusqu'à dire que par l'unité, le nord de la péninsule s'était enrichi aux dépens du midi. Il y avait là naturellement de l'exagération, comme il arrive toujours, lorsqu'on nie les avantages de l'unité nationale et qu'on méconnaît les progrès que le midi avait pu réaliser grâce à elle; mais il est indéniable que dans ces plaintes et ces récriminations il y avait et il y a une bonne part de vérité. Dans le midi on a construit des chemins de fer inutiles et on n'a pas fait les nécessaires; on a construit des lignes ferrées où il n'y avait pas de route carrossable; on ne s'est pas occupé de l'hygiène; on y a envoyé souvent, que dis-je presque toujours, les plus mau-

vais employés comme en punition ; on a voulu exécuter quand même de grands travaux publics ; on a négligé d'améliorer des terrains incultes ou insalubres et surtout, pour protéger les intérêts de l'Italie du nord qui est industrielle, on a foulé aux pieds, avec notre politique douanière protectionniste, ceux du midi qui est avant tout agricole. Le ministère, préoccupé de cette agitation dans la région méridionale, pour la calmer se répandit en promesses de subventions spéciales et de faveur, de garanties d'emprunt pour les grandes villes, spécialement pour Naples et pour Palerme, de constructions de nouvelles voies ferrées d'intérêt général et local, d'aqueducs, d'améliorations de terrains, etc. etc. Et, avec le gouvernement, la Chambre aussi comme c'est naturel, prit des engagements très sérieux en faveur de l'Italie méridionale après une grande discussion qui eut lieu en décembre à ce sujet et se termina par le vote à l'unanimité de l'ordre du jour suivant proposé par M. Luzzatti. « La Chambre, reconnaissant que c'est un grand devoir d'Etat et de solidarité, de travailler « à ce que toutes les parties de l'Italie arrivent toutes à un même degré « de prospérité contribuant ensemble à réaliser la grandeur de la patrie, « est convaincue que le gouvernement voudra s'employer à relever le « plus vite possible par des projets de lois et des mesures économiques « et sociales la condition malheureuse de Naples, des autres provinces du « Midi et des îles ». Et comme les demandes trouvaient un accueil bienveillant elles se multiplièrent et en même temps se multiplièrent les promesses ; et comme le gouvernement se montrait bien disposé pour le Midi, le nord et le centre de la péninsule firent aussi valoir leurs prétentions et le gouvernement aussi leur fit bon accueil et fit des promesses et en fait encore. Pourra-t-il les tenir ? Là est l'inconnu, très grave, et que l'avenir révélera.

XIV. La situation financière. — Le ministère Zanardelli a trouvé le budget et le trésor de l'Etat dans la meilleure situation. MM. Sonnino et Boselli dans le second cabinet Crispi trouvèrent, eux, l'Italie au bord de la faillite. Bravant l'impopularité, imposant au pays de lourds sacrifices, économisant sur tous les services publics, il purent la relever et leur œuvre fut continuée par leurs successeurs. L'affaissement économique qui affaiblissait l'Italie s'arrêta ; le commerce et l'industrie se relevèrent, nos fonds publics furent cotés haut sur le marché européen, le rendement des impôts augmenta d'une façon continue et le budget se trouva en excédent. En somme lorsque M. Zanardelli arriva au pouvoir, la situation financière et économique de l'Italie paraissait bonne et était en voie de devenir excellente, pourvu qu'on ne commît pas d'imprudence et qu'on attendit, avant de tenter des réformes fiscales hasardeuses ou d'engager des dépenses nouvelles, d'avoir vraiment consolidé la situation budgétaire. M. Guicciardini, rapporteur à la Chambre du règlement de la situation financière, et l'un de nos financiers les plus éminents, constata officiellement que l'exercice de l'année courante, même après le paiement de 18 millions pour les dépenses des chemins de fer et bien que les dépenses de l'expédition de Chine et de l'occupation de Candie eussent dépassé les prévisions, présentait un reliquat actif net de 18 à 20 millions et qu'on

pouvait d'après cela déclarer que cette année notre situation budgétaire était la meilleure de l'Europe. Il ajouta toutefois que ce résultat tenait en partie à ce fait exceptionnel que le droit de douane sur les grains avait produit le chiffre énorme de 25 millions mais que cependant on pouvait compter, encore pour l'année prochaine, sur une avance normale de 4 à 5 millions. Au mois de juin suivant, M. Di Broglio démontrait au Sénat que le budget se soldait par un avoir net de 11 à 12 millions et qu'il y avait également dans la situation économique du pays une grande amélioration. De fait, dans les cinq dernières années, les capitaux italiens employés en rentes sur l'Etat ne s'étaient pas élevés à moins de 1000 millions. Dans les caisses d'épargne, les dépôts de 1177 millions en 1891 étaient passés à 1500 en 1900, et dans les caisses d'épargne postale ils avaient sauté de 333 millions en 1891 à presque 680 en 1900. Ces chiffres furent définitivement confirmés par l'exposé financier que fit le même ministre Di Broglio à la Chambre le 30 novembre. Il déclara que le bilan de 1900-01 avait été arrêté avec un excédent définitif de plus de 41 millions, après avoir pourvu, non seulement aux dépenses des chemins de fer, mais aux frais exceptionnels de l'expédition de Chine, et que l'exercice en cours (1901-02) donnerait un excédent de 13 millions et celui de 1902-03 de 14 millions. M. le sénateur Colombo, sans suspecter la sincérité de ces chiffres indiqués par le ministre du trésor, avertit le gouvernement de ne pas compromettre l'équilibre du budget soit par des réformes précipitées, soit par des demi-réformes. Et en fait c'est là le péril dont beaucoup se préoccupent en Italie. Les conditions anormales de notre situation politique ont entraîné d'énormes dépenses pour la sûreté publique au cours de l'année 1901 et en entraîneront bien d'autres en 1902, mais le plus grand dommage aux finances publiques sera causé par les promesses de dépenses et de dégrèvement lorsqu'il faudra, même seulement en partie, les tenir. Et le ministère ne pourra pas se soustraire à l'exécution de ses promesses parce que sa politique a excité tous les appétits et toutes les convoitises. Voilà pour le budget de l'Etat. En ce qui concerne la situation économique du pays, beaucoup de personnes croient que l'agitation et les grèves continuelles exerceront sur elle une influence fâcheuse et en empêcheront le progrès et prévoient qu'avant peu l'Italie subira une crise de dépression économique analogue à celle qu'elle a heureusement surmontée. Espérons que cela ne se vérifiera pas.

XV. La politique extérieure. — En ce qui concerne la politique étrangère, nous pouvons dire que l'opinion politique a vu avec grande satisfaction se consolider les bons rapports avec la France et surtout l'accord conclu avec cette nation pour le règlement de la question méditerranéenne. Les aspirations de l'Italie se dirigent vers Tripoli et les socialistes eux-mêmes ne seraient pas absolument opposés à l'occupation de cette province. Dans le midi spécialement on désire ardemment cette occupation parce que l'émigration méridionale, qui est très forte, trouverait dans cette région des conditions climatériques et géologiques très favorables. D'autre part l'Amérique méridionale et l'Amérique centrale sont maintenant satu-

rées d'émigrants italiens et beaucoup de personnes comprennent que l'Italie a besoin d'une colonie de peuplement lui appartenant en propre et que de toute façon elle ne peut rester indifférente au grand mouvement d'expansion coloniale qui se manifeste chez tous les peuples européens. En outre l'opinion publique est revenue de cette horreur pour la colonie d'Erythrée qui succéda aux tristes événements de 1896. L'administration sage, clairvoyante et prévoyante de M. Martini a prouvé que là bas il n'y avait pas seulement des sables arides et improductifs mais aussi des terres arables et des richesses minérales à mettre en valeur.

Si l'accord avec la France avait conduit à la rupture de la triple alliance ou à un refroidissement dans les rapports traditionnels d'amitié avec l'Angleterre, cela aurait sans doute préoccupé l'opinion publique ; aussi à ce sujet y eut-il une certaine inquiétude qui ne semblait pas tout à fait injustifiée d'après les précédents de M. Prinetti, mais cette inquiétude disparut après les déclarations faites à la Chambre, le renouvellement anticipé de la triple alliance et les preuves continuelles d'une amitié réciproque avec l'Angleterre.

XVI. Le projet de dégrèvement et les autres projets de loi. — Nous avons déjà dit que du vaste programme de réformes financières et fiscales promis par le ministère et exposé ensuite par M. Wollemborg, rien n'avait pu être réalisé ; qu'au contraire M. Wollemborg avait dû donner sa démission et être remplacé comme ministre des finances par M. Carcano, très estimé pour sa compétence et son esprit sérieux. Cependant il parut nécessaire de procéder à un dégrèvement, le plus minime possible toutefois, et comme la situation budgétaire ne permettait pas de diminuer les recettes on songea à retrouver les sommes correspondantes à celles qu'on abandonnait, en remaniant et en aggravant quelques autres chapitres. C'est pour cela qu'à la réouverture de la Chambre le 30 novembre, les ministres Carcano, Di Broglio et Giolitti présentèrent un projet de loi intitulé « dégrèvement des objets de consommation et autres mesures financières » qui, avec quelques modifications, fut voté par les Chambres et devint loi de l'Etat.

Le projet de dégrèvement comprenait la suppression du droit sur la consommation des produits farineux (farine et pain et pâtes de froment ou d'autres céréales) imposé aux communes conformément à la législation en vigueur. Cette suppression devait être graduelle dans les communes fermées et produire son premier effet le 30 juin 1904, mais dans les communes ouvertes s'appliquer intégralement à partir du 30 décembre de l'année courante. Du jour de la suppression totale ou partielle de ce droit la commune se verrait attribuer par l'Etat, à titre de concours financier, une somme annuelle, calculée à raison de huit dizièmes du produit brut de l'impôt supprimé pour les communes fermées, et de sept dixièmes du revenu lui-même pour les communes ouvertes. Telle est l'idée générale du projet, qui renferme d'ailleurs des dispositions spéciales pour les communes qui se trouvent dans une situation particulière. Il est en outre permis aux communes fermées et aux communes ouvertes de mettre des droits sur les viandes de bœuf, de cheval, de mouton et de porc destinées à l'ali-

mentation, sur les fourrages, sur les matériaux employés à la construction de nouveaux édifices, excepté les constructions rurales, ouvrières et industrielles et enfin sur la consommation du gaz d'éclairage et de l'énergie électrique servant à éclairer et à chauffer. Les communes peuvent en outre recourir à des impôts additionnels sur les terrains et les constructions, à l'application du droit de consommation sur les catégories soumises à l'impôt gouvernemental conformément à un tableau annexé à la loi, et à l'établissement d'autres taxes locales. Pour fixer le revenu du droit sur les produits farineux et la part contributive due par l'Etat à chaque commune, on a institué une commission provinciale, présidée par l'Intendant des finances et composée d'un conseiller de préfecture, de deux membres élus par le conseil provincial, d'un membre de commission provinciale administrative et d'autres fonctionnaires de l'administration locale. Pour réviser le travail des commissions provinciales, pour trancher les difficultés qui pourraient surgir dans l'application de la loi, une commission centrale a été institué près du ministre des finances. Elle est présidée par le président du Conseil d'Etat et composée d'un conseiller d'Etat, d'un conseiller à la Cour cassation, d'un conseiller à la Cour des comptes, d'un délégué du Ministère public au contentieux des Finances, de deux représentants du Ministère de l'intérieur et de deux représentants de celui des finances.

Le second projet financier contenait des « *modifications à la taxe sur les poudres d'artifice* » et sur les autres explosifs, et, bien qu'il eut un but essentiellement fiscal, il paraissait cependant en réglementer la fabrication pour des raisons de sécurité générale et de protection des citoyens. Beaucoup plus important est le troisième projet intitulé « *dispositions concernant les droits sur les affaires* » parce qu'il est inspiré par l'idée d'établir une certaine progressivité dans la détermination respective de ces taxes elles-mêmes. Les droits d'enregistrement sur les actes et contrats contenant translation de biens immobiliers à titre onéreux sont réduits de moitié quand le prix n'est pas supérieur à 200 francs et d'un tiers quand il ne dépasse pas 400 francs. Les droits d'enregistrement sur les donations et les droits sur les transmissions à cause de mort sont appliqués, suivant la mesure et l'échelle dressées dans le tableau annexe d'après le principe progressif, selon la nature des sommes et les degrés de parenté, déduction faite des dettes certaines et liquides légalement existantes au moment de l'ouverture de la succession. Le droit proportionnel d'enregistrement sur les transmissions de biens immobiliers est réduit à un quart pour les actes des sociétés coopératives pour la construction et l'acquisition des habitations à bon marché, par lesquels, aux termes des statuts et règlements sociaux, sont attribués aux sociétaires les maisons ou portions de maisons, construites ou acquises par la société. En outre une commission provinciale est instituée pour choisir les biens ruraux et propriétés industrielles imposables et pour en fixer la valeur. Tous ces projets, dont nous avons indiqué les principales dispositions, s'ils ont sans doute aboli le droit sur les objets de première nécessité comme le blé et les autres céréales comestibles, ont d'autre part établi de nouvelles charges sur les contri-

buables,et c'est pourquoi il est fort douteux que cette suppression constitue un réel avantage en présence des augmentations créées.

XVII. Institution de l'office du travail. — Parmi les lois sociales promises par l'honorable Zanardelli, on a discuté et voté celle qui concerne l'institution d'un office du travail, mais avec la rédaction définitivement acceptée par le Sénat qui corrigea beaucoup le projet primitif du gouvernement et les amendements présentés par la Chambre des députés. En voici les principales dispositions. Au ministère de l'agriculture, du commerce et de l'industrie est institué un office du travail dans le but : 1° de recueillir, coordonner et publier des notices et des renseignements relatifs au travail dans le Royaume et dans les pays étrangers, principalement ceux vers lesquels se dirige l'émigration, d'étudier les questions des salaires et de leurs rapports avec le capital, des grèves, du chômage, du règlement des accidents etc. ; 2° de suivre et de faire connaître le développement de la législation et des mesures de caractère social à l'étranger et de concourir à l'étude des réformes à introduire dans les lois sur le travail en Italie ; 3° de faire les études et les recherches en cette matière prescrites par le Ministère ou demandées par l'initiative privée ou à la suite de votes et de propositions du Conseil supérieur du travail. Ce Conseil, présidé par le Ministre de l'agriculture, du commerce et de l'industrie, ou à son défaut, par le sous-secrétaire d'Etat, est composé, outre le président, de quarante-trois membres parmi lesquels : trois sénateurs élus par le Sénat et trois députés élus par la Chambre pour la durée de la législature; quatre membres élus par les Chambres de commerce et quatre par les Comices agricoles ; trois membres élus par la Fédération italienne des sociétés de secours mutuels ; trois membres élus par la Ligue nationale des coopératives italiennes ; deux membres élus par l'Association des Banques populaires. — Font également partie du conseil, le directeur général de l'agriculture, le directeur général de la statistique, celui de la marine marchande, les directeurs de l'industrie et du commerce, de la division du crédit et prévoyance, de l'office du travail et le commissaire général de l'émigration. — Les quatorze autres membres sont nommés par décret royal et choisis : deux parmi les économistes et statisticiens ; cinq parmi les producteurs et chefs d'exploitations agricoles, industrielles et commerciales ; deux parmi les ouvriers et contre-maîtres des mines de Sicile et de Sardaigne ; un parmi les travailleurs de la mer ; quatre parmi les paysans et ouvriers agricoles. Les membres élus ou nommés, excepté les députés et les sénateurs, restent en fonctions trois ans, sont rééligibles et se renouvellent par tiers chaque année.

Le Conseil supérieur du travail examine les questions concernant les rapports entre patrons et ouvriers, suggère les mesures propres à améliorer la condition des ouvriers, propose les études et les recherches à faire par l'office du travail, donne son avis sur les projets de loi concernant la législation du travail et sur tout autre sujet qui lui est soumis par le ministre. Le Conseil nomme un comité permanent pris dans son sein et comprenant neuf membres dont trois ouvriers, pour recueillir et rassembler les éléments des études et les travaux du Conseil lui-même.

L'Office du travail publiera au moins chaque mois un *bulletin* de renseignements et de notes sur les sujets dont il s'occupe et renfermant des monographies sur les questions qui intéressent le travail. — Les administrations gouvernementales et les associations agricoles, industrielles, commerciales et ouvrières sont obligées de fournir à l'Office du travail les notes et renseignements qu'il leur demande et une amende de 5 à 50 fr. punit ceux qui se refuseraient à le faire ou qui altéreraient sciemment la vérité.

XVIII. Attributions du président du conseil des ministres. — Bien qu'il ne s'agisse pas d'une loi, mais d'un acte du Pouvoir exécutif, il nous paraît opportun de signaler le décret royal du 14 novembre 1901. Ce décret, apportant certaines innovations dans les règlements en vigueur, fixe les attributions de la présidence du Conseil des ministres qui, pour la première fois en Italie est, sous le ministère actuel, occupée d'une façon permanente par un homme politique, l'honorable Zanardelli, qui n'ait pas en même temps la direction d'un des grands départements de l'Etat. Le caractère général du décret affirme la tendance toujours plus grande de substituer la responsabilité du cabinet tout entier à la responsabilité de chaque ministre en particulier, dans l'exercice des plus hautes fonctions politiques et administratives, dans le gouvernement de l'Etat. Vers ce but de rendre plus efficace et mieux organisée l'action ministérielle en commun, tendent les attributions de la présidence du Conseil qui ont été élargies et à laquelle on demande maintenant, en dehors de ce qui lui incombait déjà : *a*) la signature des délibérations du Conseil conjointement avec le ministre chargé des fonctions de secrétaire (art. 3) ; *b*) le contre-seing, en même temps que les ministres compétents, des décrets pour lesquels une délibération du Conseil des ministres a été nécessaire (art. 10) ; *c*) la présentation au Parlement des projets de loi qui concernent l'administration générale de l'Etat (art. 6) ; *d*) la présentation, en même temps que les ministres compétents, des projets de loi de réformes organiques, sans compter ceux auxquels, par suite de circonstances spéciales, le président croirait devoir s'associer, en contresignant avec les ministres respectifs les lois qui y seraient relatives (art. 6). Toutes les mesures, de quelque nature qu'elles soient, sur lesquelles le Conseil des ministres peut être appelé à délibérer : projets de loi, de décrets organiques, de règlements, doivent être communiqués par les ministres compétents au président du Conseil et aux autres ministres au moins un jour avant celui où ils devront être examinés. Au Conseil a été encore attribué le soin de délibérer sur certaines mesures qui rentraient auparavant dans la compétence spéciale de chaque ministre, comme la délivrance de l'*exequatur* pour les bénéfices ecclésiastiques plus importants, et l'expulsion des étrangers dans les cas prévus par l'article 90 de la loi de sûreté générale. Quelques dispositions cependant ont fait naître des objections de caractère constitutionnel parce qu'on a voulu prétendre que le décret diminuait ou limitait l'ensemble des prérogatives de la couronne ; mais nous pensons qu'il y a beaucoup d'exagération dans ces critiques. En fait dans le décret on n'a pas voulu autre chose que d'affirmer cette idée qui est juste, à savoir, qu'en face de la Couronne et du Parlement et dans le développement de l'activité gouvernementale,

le Cabinet se présente comme une collectivité et que les prérogatives royales ne peuvent se manifester à l'extérieur et s'appliquer qu'au moyen du Cabinet lui-même. Au point du droit constitutionnel strict, on ne peut certainement pas blâmer le fait que la nomination du Chef de l'Etat-Major, qui doit commander effectivement l'armée en temps de guerre, doive être, avant de recevoir la signature du roi, discutée et proposée en Conseil des ministres, ni que ce Conseil ait qualité pour proposer la nomination du ministre de la maison du roi. Ce qu'on pourrait dire plutôt c'est que les termes du décret en question auraient pu être pesés davantage et qu'on aurait dû employer pour la nomination des sénateurs,du chef d'Etat-Major, du ministre de la maison du roi, etc. etc., la phrase : *seront proposées en Conseil des ministres*, au lieu de celle dont on s'est effectivement servi : *seront délibérées en Conseil des ministres*.

XIX. Conclusion. — Ayant ainsi, en relevant les points les plus importants, fait la chronique des principaux événements politiques de l'année 1901, nous devons en tirer la conclusion. Juge sévère du ministère actuel, nous croyons que malgré ses erreurs et malgré les fautes commises il a un mérite : celui d'avoir essayé de rendre conciliable la monarchie avec les idées de la fraction politique la plus avancée du Parlement et du pays. Nous ne croyons pas qu'il y ait réussi, mais puisqu'il serait absurde de nier la bonne foi et la loyauté des ministres actuels, spécialement de M. Zanardelli, c'est un mérite que d'avoir fait cette tentative. On doit encore le louer d'avoir fait sentir la gravité des questions sociales et l'urgence qu'il y avait à y porter remède. Il a dépassé le but, il s'est trompé sur ce point, mais le fait est que les groupements ouvriers les plus élevés, les plus cultivés, les plus clairvoyants ne regardent plus le Gouvernement comme un ennemi. Ce n'est qu'un petit progrès parce que la grande masse des ouvriers est agitée, secouée, pervertie par les poussées anarchistes et peut d'un moment à l'autre, se ruer dans quelque mouvement de révolte brutale, mais c'est toujours un progrès. Relativement à la question sociale, le ministère Zanardelli est un précurseur. Il a montré le chemin, mais il ne pourra pas le suivre jusqu'au bout ; et c'est à d'autres plus heureux, parce que plus habiles, qu'il appartiendra d'achever sa tâche. Comment ? Quand ? A travers quelles épreuves, quelles douleurs, quels désastres ? Nous ne pouvons le deviner et c'est le secret de l'avenir. Mais il est certain que quel que soit le gouvernement qui s'établira en Italie, il devra chercher à accomplir la réforme sociale pour laquelle le peuple est préparé et déjà mûr et à laquelle certainement ne se refusera pas la monarchie nationale. Celle-ci en effet est toujours restée et se montre encore aujourd'hui fidèle à la tradition et à l'exemple de Victor-Emmanuel II, qui sut précisément concilier les intérêts de la dynastie et de la couronne avec les aspirations plus larges et plus profondes du peuple et par ce rapprochemrnt s'élever lui-même et fonder la grandeur de la patrie.

Dominique Zanichelli,
Professeur à l'Université de Sienne.

(*Trad. par M. Baudouin-Bugnet, juge à Melun.*)

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

HABEAS CORPUS ACT. Otcherk osnovnich garantic litchnoi svobodi in Auglii. L'*Habeas corpus*, étude des garanties fondamentales des libertés anglaise par M. B. F. DÉRIOUJINSKI, Dorpat, 1895, 453 p.

INTRODUCTION. — Ecrire l'histoire de l'*habeas corpus*, montrer son fonctionnement, ses applications, c'est nous raconter une des plus belles pages de l'histoire des libertés anglaises. M. Dérioujinski a eu l'excellente idée d'entreprendre et d'exécuter ce travail. En historien consciencieux, il a consulté les sources immédiates de la matière ; en jurisconsulte, il a envisagé la question sous toutes ses faces. Peut-être ne nous a-t-il pas donné la philosophie du sujet si savamment étudié par lui. On sait que l'*Habeas corpus act* confère au détenu, sous certaines conditions, le droit de demander au juge la délivrance d'un *writ of habeas corpus* et de comparaître en vertu de ce writ devant le tribunal qui devra se prononcer sur la légalité de la détention. Ainsi sommairement définie, l'institution de l'*habeas corpus* est l'instrument le plus puissant du développement des libertés en Angleterre. L'homme privé, l'homme public ont pu et peuvent résister à l'arbitraire gouvernemental en s'armant d'un texte légal. L'*habeas corpus* fut invoqué dans les luttes que soutinrent le peuple et les membres de la Chambre des Communes contre les Stuart.

Comment expliquer l'introduction de cette institution dans la législation anglaise? Cela tient-il à l'idée qu'ont les Anglais du rôle juridique et social du Parlement? Certes, non. Le Parlement anglais peut, suivant le dicton devenu classique, tout faire sauf d'un homme une femme. Il peut porter par ses votes les atteintes les plus graves aux droits des personnes. Le rôle social du Parlement est aussi extrêmement étendu. Malgré la faveur dont a joui pendant longtemps l'économie politique orthodoxe dans les sphères gouvernantes, le Parlement anglais est intervenu très fréquemment dans les affaires de la société. Certaines de ces mesures ont reçu l'approbation des partisans les plus ardents du socialisme d'Etat (V. Boutmy, *Ac. sc. m. et polit.*, 1901, p. 69 : L'*Etat anglais et sa mission à l'intérieur*). Est-ce la notion abstraite qu'ont les Anglais des droits de l'homme qui les a amenés à respecter la liberté de l'individu? Non. L'Anglais est rebelle à la conception du droit abstrait. D'après M. Dicey on ne trouvera même pas dans leurs textes législatifs la mention d'une liberté comme celle de la liberté de la presse qui joue un si grand rôle dans la vie constitutionnelle des peuples modernes (V. Dicey, *Introduction*, p. 212).

Ce qui explique véritablement le progrès des libertés individuelles chez les Anglais, c'est leur profond esprit de légalité et leur individualisme qui font que l'Anglais ne se soumettra jamais à l'acte restrictif d'une autorité quelconque si cet acte ne repose pas sur un texte. Toutes les luttes publiques en Angleterre apparaissent comme des luttes pour l'interprétation d'un texte. Les nouveaux textes qui développent les anciennes libertés se rattachent aux textes anciens qui eux-mêmes reposent sur la *common law*. Là où la loi et le texte législatif

tiennent une place si importante, les juges sont appelés forcément à jouer un rôle considérable et même prédominant. L'autorité exceptionnelle du juge est encore une condition du développement des libertés anglaises. Le juge, par ses *antécédents*, crée même le droit, abroge le droit, comme cela est arrivé tout récemment dans un procès intenté contre les jésuites en Angleterre (V. Esmein, *Revue politique et parlementaire*, 1902, XXXIII, p. 357 et suiv.).

Ce sont ces deux traits qui expliquent l'introduction et le succès de l'*habeas corpus* dans le droit anglais.

Origine de l'« habeas corpus ». — L'orgine de l'*habeas corpus* est dans les articles 21 et 26 de la Grande Charte arrachée par la noblesse révoltée à Jean sans Terre. Le premier de ces articles disposait déjà qu'un homme libre ne pourrait être privé de sa liberté et de ses biens qu'en vertu d'un jugement légal par ses pairs. L'article 26 assurait au détenu, dans certains cas d'une gravité exceptionnelle, le droit de demander sa comparution devant le juge par un *writ de inquisitione*, afin de lui permettre de démontrer l'inanité d'une accusation dont il était l'objet. Ces articles joints à l'usage établi par la *common law* de mettre en certains cas le détenu en liberté provisoire, contribuèrent au développement d'une série de *writs* destinés à garantir la liberté individuelle. L'un de ces writs porta le nom de *writ of habeas corpus*. On ne peut constater son existence certaine que vers le milieu du xive siècle (V. Dérioujinski, *op. cit.*, p. 16).

Pendant la première période de sa vie, qui va jusqu'à l'acte de 1679, l'*habeas corpus* ne rend que des services modestes. Son action est paralysée. La délivrance du writ est laissée à l'appréciation discrétionnaire du juge qui peut le retirer ou l'octroyer à son gré. Puis, avant l'acte de 1700, le juge ne jouit pas de l'indépendance que lui garantira cette dernière loi. Il faut ajouter qu'aucun texte législatif ne sanctionnait l'obligation du directeur de la prison, touché par le writ, de faire comparaître le détenu devant le juge. Rappelons enfin l'existence de la Chambre étoilée, de la High Commission Court et d'autres juridictions exceptionnelles qui connaissaient des affaires politiques et qui n'étaient nullement disposées à obtempérer au writ d'un juge. Sous les Tudor et les Stuart, l'arbitraire des gouvernants s'exerçait avec une violence qui ne le cédait en rien aux fantaisies de tout autre despote continental (V. Dérioujinski, *op. cit.*, p. 29). Mais ici apparaît la particularité de la race anglaise. Dans la lutte engagée par les Communes contre les Stuarts, elles cherchèrent avant tout à assurer la liberté individuelle. C'est d'abord l'œuvre de la Petition of Right (1628). Dans les articles III, IV, V, elle rappelle les promesses contenues dans la Grande Charte. Dans son article 10, elle invite le roi à respecter la légalité ; elle déclare que même la couronne, même le chef du pouvoir exécutif ne peuvent pas s'affranchir de l'observation de la loi (V. *op. cit.*, pp. 54-55). C'est ensuite et surtout l'œuvre de la loi de 1679 dont le titre complet est : « An act for the besser securing the liberty of the subject and for prevention imprisonments beyond the Seas ». Il s'appelle plus simplement *Habeas corpus act*. Cet acte ne consacre pas de principe nouveau. Il a pour but de remédier aux abus signalés par la pratique.

Cet acte impose au juge le devoir de délivrer le *writ of habeas corpus* chaque fois qu'il se trouve en présence d'un individu incarcéré pour un fait autre que le crime de haute trahison ou de félonie. Le juge ne peut plus refuser la délivrance du writ sous le prétexte que les vacances judiciaires suspendent la marche de la justice. En vertu du même texte la transportation des détenus dans les colonies n'est plus permise. Le directeur de la prison doit faire comparaître le détenu dans un délai qui varie de 3 à 20 jours suivant l'éloignement du lieu de la détention du tribunal compétent. La loi de 1679, qui est le texte fon-

damental de la matière, se trouve complétée par d'autres lois qui en respectent pourtant les traits essentiels. Le *Bill of Right* (1689) recommande au juge de ne pas rendre trop difficile la mise en liberté sous caution en fixant des tarifs excessifs. Un acte législatif de 1816 étend les dispositions de l'*habeas corpus act* à des cas qui n'étaient pas prévus par la loi de 1679. Enfin, le législateur anglais étendit en 1862 le bénéfice de cette institution à toutes les colonies et possessions anglaises.

La procédure de l' « habeas corpus ». — Elle est caractérisée par les trois traits suivants. D'une part, la notion de l'atteinte à la liberté personnelle pouvant motiver la délivrance du writ est extrêmement large ; d'autre part, toute personne peut demander la délivrance du writ au nom de l'intéressé ; le public devient ainsi l'auxiliaire le plus puissant de l'observation de la légalité. Enfin, le writ confère au juge un pouvoir d'investigation extrêmement étendu et pouvant porter sur tous les actes de l'administration.

Toute atteinte à la liberté personnelle peut motiver la délivrance du *writ of habeas corpus*. Le droit anglais qualifie d'emprisonnement toute atteinte résultant pour un individu de sa détention forcée. On invoquera l'acte de 1679 quand c'est un délit ou un crime qui a occasionné la détention ; on se prévaudra de l'acte de 1816 ou même de la *common law* dans les autres cas. La procédure est à peu près la même dans les deux hypothèses (V. *op. cit.*, pp. 115-116).

Peut demander la délivrance du writ toute personne qui se trouve détenue. Elle s'adresse pour cela à un des tribunaux compétents (High Court of Chancery, Court of Exchiquier, Court of King's Bench, Court of Common Pleas). La demande doit être écrite, mais elle ne doit pas émaner nécessairement du détenu. Son mandataire, son parent, un ami quelconque peuvent la faire à sa place. Le bénéfice de l'*habeas corpus* peut être invoqué par un étranger (*op. cit.*, p. 119).

La demande est accompagnée de la copie de l'ordre d'incarcération. Si le directeur de la prison en refuse la délivrance, des mesures sévères sont prescrites pour obliger ce dernier à ne pas entraver la marche de la procédure par son mauvais vouloir.

Une fois la demande adressée au juge, celui-ci doit délivrer le writ qu'on sollicite de lui. Il ne peut le refuser que dans des cas limitativement prévus par la loi et il ne peut appliquer ces textes restrictifs *without just cause*. L'octroi par le juge du writ entraîne une série d'opérations qui constituent son exécution et qui portent le nom technique de *return* (*op. cit.*, p. 127).

Le *return* comprend : 1) le rapport du directeur de la prison, expliquant les causes de la détention, indiquant sa durée ; 2) la comparution du détenu devant le juge par les soins de l'administration pénitentiaire. Une fois le détenu mis en présence du juge, celui-ci peut s'arrêter à l'une des solutions suivantes : 1) il peut, après l'examen de l'affaire, constater l'illégalité de la détention et ordonner la mise en liberté immédiate de l'inculpé ; 2) il peut mettre l'intéressé en liberté provisoire sous caution ; 3) il peut enfin ordonner le maintien de la détention.

Ces formalités ne s'appliquent pas quand il s'agit d'un crime de haute trahison ou de félonie. L'intéressé est alors moins protégé contre l'arbitraire possible d'une détention préventive, mais des garanties sérieuses lui sont accordées par la même loi.

Suspension de l' « act of habeas corpus ». — Il y a pourtant des cas où le droit commun résultant de l'*habeas corpus act* cesse de s'appliquer : dans les cas notamment où les gouvernants ne se considèrent pas comme suffisamment armés pour réprimer une conspiration politique. Le droit commun est alors partiellement et temporairement abrogé. L'*habeas corpus* est suspendu. Cela est arrivé assez fréquemment en Angleterre.

Les suspensions de l'*habeas corpus* furent notamment provoquées par la lutte contre les Jacobites (1689-1746) ; elles se produisirent également de 1794 à 1818, pendant la lutte contre le mouvement démocratique. On peut compter du mois de mars 1688 jusqu'au 1er février 1818 au moins douze cas de suspension de la loi en question. Certaines de ses suspensions furent édictées pour une durée dépassant une année. Il ne faut pas croire que la suspension de l'*habeas corpus* légitime l'arbitraire administratif et enlève toutes les garanties résultant de l'application du droit commun.

Tout d'abord seule une loi peut suspendre l'act, et cela en vertu de cette règle générale que seule une loi peut suspendre l'action d'une loi. Le contrôle du législateur est une garantie contre l'arbitraire du pouvoir exécutif. La suspension de la loi de 1679 ne porte que sur l'article VII dans la mesure où celui-ci accorde des garanties à des personnes accusées de haute trahison qui ne pourront pas demander la cessation de la détention préventive. Le législateur prévoit lui-même le délai passé lequel le droit commun reprendra sa force. Les ordres d'arrestation doivent être signés par le ministre ou par un membre du Conseil privé. Enfin, le juge de droit commun continue à rester compétent pour apprécier la légalité et pour interpréter même la loi exceptionnelle. Il faut noter en passant le détail suivant. L'acte qui suspend l'*habeas corpus* autorise parfois l'administration à confisquer certains objets considérés comme instruments de la conspiration, p. e. des chevaux (*Op. cit.*, pp. 158, 167, 370-372). Ainsi décrite, la suspension de l'*habeas corpus* est considérée plutôt comme une mesure préventive que comme une mesure répressive. Lord J. Russel la caractérisait dans les termes suivants: « La crainte d'une invasion étrangère, disait-il, la présence d'un prétendant au trône, une conspiration intérieure favorisée par une complicité étrangère peuvent seules justifier l'application de cette mesure exceptionnelle *Op. cit.*, p. 370).

Le « BILL OF INDEMNITY ». — Il accompagne presque toujours la suspension de l'*act of habeas corpus* et renforce considérablementle droit de l'administration. Il a pour conséquence d'amnistier les actes mêmes illégaux des fonctionnaires accomplis pendant la période de la suspension.

Voici quelle est l'importance de ces amnisties. Le fonctionnaire, en vue de prévenir un complot, peut sans doute procéder à des arrestations préventives ; mais il ne doit pas le faire sans un juste motif. Un particulier arrêté et ensuite relâché faute de preuve pourrait à la rigueur, d'après le droit commun, assigner le fonctionnaire responsable devant un tribunal. Il se peut que le fonctionnaire, pour se disculper et pour démontrer sa bonne foi, soit obligé de produire les dénonciations anonymes et signées qui motivèrent son action. Pareille production des preuves secrètes dont la police saurait difficilement se passer, pourrait décourager les dénonciateurs et aussi affaiblir les moyens d'action de la police.

C'est pour dispenser le fonctionnaire de la nécessité de produire ces preuves et de divulguer le secret de l'instruction que le *bill of indemnity* est édicté. Mais même la publication de ce bill ne soustrait pas le fonctionnaire à tout contrôle. Ainsi, le fonctionnaire convaincu d'avoir agi avec cruauté reste responsable malgré l'amnistie et la responsabilité du fonctionnaire a été plus d'une fois proclamée par des tribunaux (*Op. cit.*, p. 355). Ensuite, le vote de l'amnistie ne vient qu'après l'expiration de la suspension de l'*habeas corpus* et le fonctionnaire ne peut pas escompter d'avance le vote du *bill of indemnity*. Avant de le voter, le législateur procède à l'examen des actes qui seront couverts par lui. Enfin, et surtout, le juge de droit commun reste toujours compétent pour apprécier la portée de l'amnistie. C'est là le trait caractéristique de la situation. Le fonctionnaire se trouve investi par la loi d'attributions considérables, exceptionnelles, mais cette

loi, comme toutes les autres lois, est interprétée et appliquée par les tribunaux de droit commun. Il en est tout autrement dans les législations continentales où, dans le cas de l'état de siège, ce sont des tribunaux exceptionnels qui appliquent des mesures exceptionnelles.

Il faut savoir gré à M. Dérioujinski d'avoir élucidé avec une rare compétence toutes les questions qui se rattachent à l'*habeas corpus*. Nous n'avons pu donner qu'un exposé très incomplet des matières contenues dans ce volume qui présente en même temps, comme l'indique le sous-titre, une analyse de principales garanties de la liberté individuelle en Angleterre.

J. Tchernoff.
Chargé de cours à la Faculté de droit d'Aix.

Les attributions des sous-préfets, par Albert Bluzet docteur en droit, ancien sous-préfet, rédacteur principal au ministère de l'Intérieur, 584 p. in-8 1902, Berger-Levrault, 15 fr.

Notre littérature administrative est très riche. Le vaste champ que la principale partie de notre droit public interne ouvrait à l'activité des juristes a été parcouru et fouillé en tous sens ; à côté des travaux d'ensemble, des traités spéciaux et des monographies ont été consacrés à presque toutes les *matières administratives* et la diversité même des textes qu'aucun principe directeur ne semblait relier entre eux, au contraire de ce qui existe, par exemple, pour le droit civil ou le droit pénal, n'a pas peu contribué sans doute à favoriser cette floraison luxuriante.

Une lacune assez surprenante et fort gênante, qui jusqu'ici subsistait pourtant, vient d'être très heureusement comblée par M. Albert Bluzet. La plupart des auteurs consacraient, il est vrai, d'importants développements aux agents de l'administration départementale, préfets et sous-préfets, mais aucun n'avait choisi pour en faire l'objet spécial de son étude, l'arrondissement et son premier magistrat. Pourquoi ? On ne sait. Peut-être considérait-on que l'arrondissement, circonscription administrative tout à fait arbitraire, dépourvue de la personnalité morale, ne méritait pas tant d'attention et qu'il suffisait amplement de le traiter à peu près comme le canton, en rouage secondaire, entre le département et la commune.

M. Bluzet n'a pas partagé cette opinion dédaigneuse. L'arrondissement lui est apparu comme une unité administrative parfaitement justifiée et très importante ; il s'est « convaincu qu'aucun fonctionnaire n'a plus de moyens de se rendre utile à ses concitoyens et de leur assurer le bienfait d'une bonne administration que n'en a, dès à présent — quelque souhaitable que soit d'ailleurs l'extension de ses moyens d'action — un sous-préfet dévoué à ses devoirs et instruit de ses pouvoirs ». Et fort de cette conviction qu'il devait non-seulement à des études théoriques, mais encore et surtout peut-être à une expérience personnelle des plus honorables, notre auteur a très justement pensé qu'il ferait œuvre utile en démontrant la nécessité d'une institution bienfaisante dont presque chaque année les Chambres entendent réclamer la suppression. Couramment, en effet, les sous-préfets sont qualifiés pour le moins d'inutiles délégués des préfets quand ils ne sont pas accusés même d'être une cause nuisible de retard pour l'expédition des affaires.

D'où vient cette défaveur ? On peut hardiment répondre qu'elle découle principalement de l'ignorance des véritables attributions des sous-préfets et de la très

fausse conception de leur rôle qui les représente à beaucoup d'esprits comme de simples agents politiques et électoraux.

M. Bluzet, dans ce livre, très bien ordonné, écrit d'un style clair, sobre et nerveux, nous montre combien la réalité est différente.

L'ouvrage se compose de trois parties : la première est historique, la seconde analytique, la troisième critique.

Il convenait tout d'abord de rechercher les origines de l'institution et de voir comment elle s'est modifiée ou transformée depuis l'an VIII. Il n'est pas douteux que le législateur de cette époque avait la volonté très arrêtée de faire du sous-préfet l'agent autorisé et le chef responsable de l'administration dans l'arrondissement.

Malheureusement la loi du 28 pluviôse ne précisa pas, comme il eût convenu, la mission du nouveau fonctionnaire et préféra, selon l'expression de Rœderer, le « placer au milieu de ses fonctions, de ses commis, de ses cartons, réservant à un tableau d'instruction réglementaire, qui n'a d'ailleurs jamais vu le jour, le soin de mettre en ordre et d'énumérer ses attributions « éparses en cent lois diverses, se rapportant à six ministères ».

Mais, au surplus « la constitution de l'an VIII, promptement déformée sous la main du premier Consul devenu Empereur, devait graviter sans règle, emportée comme tout le reste par les incidents de chaque jour, et les aventures heureuses ou fatales et toujours gigantesques de ces temps (1), sans qu'on eût le loisir de songer à imprimer quelque vie aux administrations locales ». Les tendances centralisatrices de Napoléon Ier faussèrent totalement l'esprit de la nouvelle institution et l'aiguillèrent dans une voie tout à fait contraire à celle qu'avait prétendu ouvrir la loi de pluviôse an VIII.

Sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet, l'arrondissement et le sous-préfet furent encore amoindris par des votes du Parlement que d'ailleurs des considérations politiques inspirèrent surtout.

Le second Empire, qui fut pourtant un régime de centralisation et de compression politiques, revint en fait à la conception de l'an VIII et, par les deux décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861, augmenta les pouvoirs des administrateurs départementaux. Cela n'était contradictoire qu'en apparence et M. Bluzet nous l'explique. Le gouvernement de Louis-Napoléon entendit, dès la première heure, faire des préfets et sous-préfets les instruments de la *candidature officielle* : les circulaires du 20 janvier et du 11 février 1852 contiennent à ce sujet tout un exposé de principes et toute une théorie. Mais pour qu'il fût possible aux agents de l'administration d'employer leur « légitime influence » à faire élire les candidats que le prince-président jugeait le plus « propres à l'aider dans son œuvre réparatrice », il fallait avant tout que ces agents eussent en effet auprès du corps électoral assez d'autorité pour exercer sur ses votes une action déterminante. Le nouveau régime comprit très bien que « l'opinion politique d'un département dépend plus qu'on ne croit de l'esprit et de la conduite de son administration » (2). Et c'est pourquoi il s'efforça de se présenter aux populations sous l'aspect d'un régime administratif et de faire tourner à son profit le grand mouvement d'idées décentralisatrices qui s'était manifesté à la suite de la Révolution de 1848. Mais, en réalité, il n'était pas dans l'esprit de l'Empire de réaliser une extension sérieuse des pouvoirs des sous-préfets dont il ne pouvait faire « guère autre chose qu'un organe intelligent de communication entre les communes

(1) Chevillard, *De la division administrative*
(2) Circulaire du 20 janvier 1852.

et le Préfet, avec voix consultative ou droit d'avis, pour éclairer l'autorité supérieure » (1).

C'est à la troisième République qu'il devait appartenir de réaliser un nouveau et véritable progrès dans la voie de la déconcentration. Les lois du 10 août 1871, du 28 mars 1882, du 5 avril 1884 confirmèrent et augmentèrent libéralement la compétence des conseils généraux et des conseils municipaux en matière d'administration départememtale et communale, enlevant ainsi aux assemblées locales tout motif d'envisager avec défiance une extension des pouvoirs des agents administratifs.

D'autre part, tous les ministères républicains qui se sont succédé ont tenu à réprouver les pratiques de la candidature officielle et ont, à chaque consultation du suffrage universel, renouvelé dans ce sens des instructions catégoriques : il en aurait dû résulter, pour les fonctionnaires administratifs, la possibilité de se consacrer exclusivement à leurs devoirs d'administrateurs en même temps que la disparition de toute hostilité à leur égard fondée sur une préoccupation politique.

Jamais pourtant la suppression totale ou partielle des sous-préfectures n'a été réclamée avec plus d'insistance que depuis vingt ans par les partis d'opposition de droite ou de gauche.

L'accusation d'être des agents électoraux, sans cesse renouvelée contre les sous-préfets, et l'argument qu'on en tire pour les combattre se retrouve partout. Il semble qu'il n'y ait rien à répliquer puisque personne ne réplique rien. On dirait d'une condamnation passée en force de chose jugée : on ne la discute même plus, on la formule tout sèchement.

Il faudrait pourtant la discuter. A regarder d'un peu plus près, on s'aperçoit tout de suite que les détracteurs des sous-préfets ne demandent pas leur mort parce que ceux-ci *sont* des agents politiques, mais parce qu'ils ne voient — ou feignent de ne voir en eux — *que* des agents politiques. C'est ce que M. Emile Faguet condense en ce jugement bref : « Il faudrait les supprimer. On pour-« rait les remplacer par un modeste et actif fonctionnaire qu'on appellerait sergent « d'élections : il y aurait une certaine franchise dans cette réforme et dans cette « désignation. »

En vérité on a le droit de s'étonner que de pareilles confusions puissent naître et se perpétuer. Il suffit de raisonner un instant pour remettre les choses au point. C'est ce qu'a très bien fait l'auteur d'un petit livre (2) où la question des sous-préfectures est traitée de façon sommaire mais en connaissance de cause et avec infiniment de bon sens.

Après avoir montré que préfets et sous-préfets sont, en même temps que les représentants des intérêts locaux, les délégués du pouvoir central, M. Victor Houssaye ajoute : « Il est impossible, de toute impossibilité, que les agents d'un « gouvernement ne s'attachent pas à le soutenir ; il est impossible qu'un gou-« vernement ne cherche pas à se créer des appuis dans le cœur du pays, à « se perpétuer, à se grandir. Un gouvernement qui serait désintéressé à ce « point, et dont les agents recevraient l'ordre de ne pas s'occuper de lui, ne « durerait pas vingt quatre heures et ne mériterait pas non plus de durer « davantage. Donc, tous les gouvernements nés tant soit peu *viables* font ce que « vous appelez de la politique, c'est-à-dire qu'ils cherchent à vivre d'abord, et « enfin à vivre le plus longtemps possible. Lorsqu'ils n'ont point, pour arriver

(1) De Serrigny, *Traité de l'organisation et de la compétence administratives* (1865).
(2) *Sous-préfets et sous-préfectures. Institutions et mœurs administratives*, par Victor Houssaye. Paul Dupont éditeur, 1874.

« à ce but, recours à l'injustice, à l'arbitraire, à la corruption, à la tyrannie, « en un mot, ils sont rigoureusement dans leur droit ; je dirai plus, ils accom- « plissent le premier de leurs devoirs ».

On ne saurait mieux dire ni dire plus vrai. Préfets et sous-préfets ont pour première mission, très honorable et très élevée, de faire aimer le gouvernement qu'ils représentent. A proprement parler, c'est là faire de la politique. Or la politique se traduit en résultats par les élections et les agents départementaux du pouvoir central ne sauraient donc se désintéresser de la question électorale. Mais c'est ici qu'il faut préciser : l'intrigue et la candidature officielle doivent être sévèrement condamnées. Guides et arbitres désintéressés, conseillers naturels des amis du gouvernement, les préfets et les sous-préfets ont le droit et le devoir d'appliquer leur autorité morale à établir l'union qui fortifie, à modérer les ambitions hâtives ou injustifiées et à faire disparaître les compétitions qui affaiblissent. Pour le surplus c'est par le moyen de leur bonne administration seule qu'ils ont à faire de la bonne politique.

Mais ont-ils le moyen de bien administrer ? Peuvent-ils se rendre utiles ?

Toutes les propositions tendant à la suppression des sous-préfectures, ou à peu près toutes, ont été basées sur la prétendue inutilité de la fonction, qui fournissait un prétexte excellent et témoignait d'un souci — apparamment méritoire — d'économies budgétaires.

Pour se rendre un compte exact de ce que vaut cette accusation' d'inutilité, il suffit de parcourir avec M. Bluzet la liste des attributions des sous-préfets. Cette deuxième partie de son livre qui occupe plus de deux cents pages sans le moindre développement superflu, constitue un manuel pratique et de tout premier ordre d'administration sous-préfectorale qui sera d'un précieux secours pour tous les sous-préfets (1). Notre auteur s'est efforcé de dresser son inventaire suivant un plan logique et méthodique. La tâche n'était pas aisée et ceux qui avant lui l'avaient abordée ont assez mal réussi en somme à parcourir sans se perdre parfois le labyrinthe des lois, des ordonnances, des décrets, des arrêtés, des circulaires et des décisions qui forme le code de la fonction sous-préfectorale.

M. Bluzet a d'abord établi une grande et première distinction entre : 1° les attributions des sous-préfets relatives à l'organisation des personnes morales administratives et à leur administration générale, et 2° les attributions relatives aux divers besoins généraux d'administration auxquels elles pourvoient par le moyen des services publics. Sous la première de ces rubriques il envisage le rôle du sous-préfet dans l'organisation et l'administration générale de l'Etat, du département et de la commune. Son exposé des attributions relatives aux divers besoins généraux d'administration présente ces dernières sous trois groupes correspondant aux trois ordres de besoins généraux qu'on peut distinguer dans une société civilisée : besoins de l'ordre social ; besoins de l'ordre matériel ; besoins de l'ordre intellectuel et moral. Ces trois groupes eux-mêmes sont d'ailleurs subdivisés en une série de sections diverses et l'on se trouve, en dernière analyse avoir, à propos des attributions des sous-préfets, passé une revue générale de l'organisation administrative et des services publics de notre pays. Ainsi que l'observe M. Bluzet « aucune affirmation ne pouvait, mieux que cette simple constatation, faire apparaître l'étendue de leur action et mettre en lumière l'importance de leur rôle. »

(1) Le président du Conseil, ministre de l'Intérieur, après en avoir mis un certain nombre d'exemplaires à la disposition de ses bureaux en a spécialement, par circulaire du 21 juillet 1902, recommandé l'acquisition à ses collaborateurs de l'administration préfectorale et aux municipalités.

Aussi bien le sous-préfet n'existe-t-il pas seulement en France et d'autres pays que le nôtre ont estimé qu'un fonctionnaire équivalent était nécessaire et répondait à un besoin de bonne administration. Dans une étude comme celle-ci un aperçu de législation comparée devait constituer un élément d'appréciation du plus haut intérêt; M. Bluzet l'a bien compris et il a consacré un chapitre très instructif aux enseignements que nous pouvons demander à l'étranger. C'est en Italie, en Belgique, en Prusse et en Alsace-Lorraine qu'il a surtout trouvé des éléments de comparaison précieux.

Mais si nos sous-préfets sont pourvus d'attributions si nombreuses, si varices, si importantes, si une fonction correspond à la leur au dehors et rend des services incontestés, comment expliquer la campagne qui chez nous se poursuit contre eux? Une seule réponse est admissible : c'est que l'institution, excellente en son principe, est peut-être viciée en son fonctionnement.

M. Bluzet ne le dit pas en propres termes, mais des réformes qu'il propose il ressort surabondamment qu'il le pense : nous souffrons encore d'une centralisation excessive.

La plupart des propositions tendant à la suppression totale ou partielle des sous-préfets invoquent leur inutilité, leur manque d'attributions, leur rôle de simples intermédiaires. Il y a dans cette erreur, comme dans toute autre, une part de vérité qu'il faut discerner pour en tirer profit. Inutiles, assurément non, les sous-préfets ne le sont pas et ils ont de nombreuses attributions quoiqu'ils n'en aient pas encore assez et que trop souvent, en effet, ils soient des intermédiaires alors qu'ils pourraient être sans danger pourvus d'un pouvoir propre de décision. Mais, dans la pratique, ils n'exercent pas réellement toute l'autorité que comporte leur fonction. De même que les préfets usent peu de certaines de leurs prérogatives personnelles sans en référer au ministre de l'intérieur, de même les sous-préfets sont ou se croient obligés la plupart du temps de consulter leur chef hiérarchique avant d'agir même dans la limite de leur droit. Ce sont là de déplorables errements. Pour une part ils tiennent sans doute à la peur des responsabilités ; pour l'autre à l'ingérence perpétuelle de la politique dans l'administration. Dans son *Traité de droit administratif,* M. le professeur Berthélémy émet cette opinion théorique : « il y aurait lieu non de supprimer, mais d'utiliser les Sous-Préfets en élargissant considérablement leur pouvoir de décision propre. » Pourtant il ajoute, après avoir formulé cet avis de principe, que l'on comprend que dans la pratique on hésite à l'appliquer. « Il est regrettable, dit-il, que les « députés soient, en trop de points et pour trop de choses, maîtres tout puissants « des administrateurs de leur département. Ils seraient encore plus puissants si « les décisions à obtenir devaient émaner d'un modeste sous-préfet... sa solution « (du problème) sera impossible tant que durera le régime parlementaire sous sa « forme présente, et tant que la Chambre des députés sera recrutée par le mode « de scrutin actuellement en vigueur. »

Il est tout à fait certain que le scrutin uninominal d'arrondissement établit entre l'élu et l'électeur des relations très spéciales qui contraignent le premier à s'occuper de toute une série de questions et d'affaires qui n'ont rien de commun avec son mandat législatif. Le scrutin de liste, surtout s'il était perfectionné par la représentation proportionnelle des minorités aurait, entre autres mérites, celui de rendre l'administration plus indépendante et de lui faciliter l'accomplissement de sa mission. Mais, M. Bluzet le note très exactement, l'influence politique, à l'heure actuelle, ne s'exerce pas seulement sur le sous-préfet ; c'est auprès du préfet ou du ministre même que le député intervient le plus souvent et c'est par voie indirecte que l'autorité du sous-préfet se trouve ainsi affectée ou mise en échec. On ne peut donc pas dire que notre système électif en vigueur s'oppose

à l'accroissement des attributions sous-préfectorales. Tout au contraire d'augmenter le mal, cet accroissement aurait pour effet probable de le restreindre parce qu'il diminuerait les délais pendant lesquels ont le loisir de se produire les interventions politiques. De plus, le sous-préfet mieux placé que le préfet pour être toujours et de façon continue bien renseigné serait aussi mieux armé pour résister à une pression injustifiée et pour faire accepter les solutions les plus conformes à l'équité administrative et au bien général.

On voit donc que le malaise administratif dont nous souffrons a pour cause première non pas l'*inutilité* du sous-préfet mais son *insuffisante utilisation*. La première réforme à accomplir est très simple : elle doit consister à lui rendre et même à lui imposer l'exercice de tous ses droits. A toute part d'autorité doit correspondre une part égale de responsabilité et il n'est pas admissible que du bas en haut de l'échelle hiérarchique chaque agent du pouvoir ait pour souci initial, à chaque difficulté, de se couvrir d'une autorisation ou d'une approbation préalable. Qu'il agisse d'abord, qu'ensuite il rende compte de ses actes : l'intervention supérieure n'a à se produire que pour donner les directions générales de conduite et pour contrôler, approuver, blâmer ou réformer s'il est besoin les mesures d'exécution.

Nos mœurs et habitudes redressées dans ce sens, la réforme administrative serait à moitié accomplie et il ne resterait plus qu'à la parfaire en étendant les pouvoirs des sous-préfets et en entourant leur recrutement de quelques garanties nouvelles.

Parmi les projets ou propositions déjà dressés, il en est deux qui méritent une attention toute spéciale. M. Bluzet les a, dans une large mesure, utilisés et combinés pour l'établissement du plan qui constitue sa conclusion : ce sont le projet Goblet et la proposition Chantagrel. Il convient en outre de mentionner la proposition Bérard où se trouve pour la première fois indiquée une combinaison qui peut permettre la suppression de quelques sous-préfectures devenues inutiles.

On sait assez que si les Chambres se laissent aisément séduire par la perspective de réaliser une économie et peuvent dès lors être conduites à voter volontiers une diminution du nombre des fonctionnaires, des difficultés inextricables surgissent toujours au moment de déterminer les sacrifices à consentir. Alors entrent en jeu toutes les influences locales et le conflit des intérêts met en échec les solutions qu'on croyait presque acquises. Très ingénieusement M. Bérard propose de décider que les sous-préfectures pourront être supprimées par voie de décret là où leur suppression serait demandée par le Conseil général.

Il n'est pas à presumer qu'il se rencontre beaucoup d'assemblées départementales pour user de la faculté qui leur serait ainsi donnée ; il est possible cependant que quelques-unes n'hésitent guère, si les circonstances le justifient, à saisir l'occasion de faire disparaître certaines charges qui pèsent lourdement sur leurs budgets. En tout cas le Parlement se trouverait libéré de la nécessité d'exécutions malaisées et pénibles, et son œuvre serait facilitée d'autant.

Pour ce qui est de la réforme elle-même, M. Chantagrel a formulé dans sa proposition du 17 janvier 1887 le principe excellent qui devrait la dominer :

« Le siège naturel de l'administration, dit-il, est à la sous-préfecture.

« Le préfet est trop éloigné des administrés.

« D'ailleurs sa mission est de voir les choses de haut, tandis que l'administra-
« teur doit les examiner de près.

« Il faudrait que le préfet se bornât à transmettre la pensée du gouvernement,
« à donner la direction aux agents, à veiller à l'observation des lois, à exercer
« un contrôle sérieux sur les diverses parties des services publics.

« Il devrait, le moins possible, *administrer*, dans le sens propre du mot, « parce que sa mission bien comprise est incompatible avec le détail des « affaires.

« Un préfet, dans l'état actuel, est un chef de bureau, tandis qu'il devrait être « directeur ».

M. Bluzet a été également bien inspiré lorsqu'il a défini l'idée maîtresse de son plan en ces termes : « Nous voulons que, pour toute affaire qui ne présen- « terait pas une importance particulière, les administrateurs des communes et « des établissements publics communaux, ainsi que tout habitant de l'arron- « dissement, puissent trouver au chef-lieu de l'arrondissement une solution défi- « nitive, sauf, bien entendu, les recours légaux ».

En ce qui concerne l'administration des communes, M. Chantagrel transférait purement et simplement au sous-préfet les attributions qui appartiennent actuellement aux préfets en ce qui touche les affaires communales, notamment en vertu de la loi du 5 avril 1884. M. Goblet, moins libéral, énumérait les affaires qu seraient désormais de la compétence sous-préfectorale et qui comprenaient : 1° le règlement des budgets des communes dont les revenus ordinaires n'excèdent pas 10.000 fr. ; 2° les contributions extraordinaires des mêmes communes, qui dépasseraient 5 centimes sans excéder le maximum fixé par le conseil général, et dont la durée serait comprise entre cinq et trente années ; 3° l'approbation des délibérations ayant pour objet le changement d'affectation des propriétés communales, les taxes particulières et les tarifs de droits de place ou autres ; 4° l'approbation dans certains cas des marchés de gré à gré et des devis des travaux communaux ; 5° diverses nominations.

C'est la règle posée par M. Chantagrel que M. Bluzet adopte. Toutefois il réserve deux exceptions ; l'une, très justifiée, vise des actes de gouvernement (droit de suspendre les conseils municipaux (1), droit de suspendre les maires et adjoints (2), droit de dissoudre les conférences intercommunales (3), droit de prendre les mesures relatives à la salubrité, à la sûreté où à la tranquillité publiques (4)... il s'agit là d'attributions qui doivent demeurer préfectorales. On ne saurait approuver de même la seconde réserve qui concerne les affaires de l'ordre financier. M. Bluzet prétend limiter la compétence du sous-préfet aux communes dont les revenus ordinaires n'excèdent pas 30.000 francs. Ce chiffre est sans doute moins arbitraire que celui de 10.000 admis par le projet Goblet puisque la loi du 5 avril 1884 le mentionne deux fois comme critérium de compétence mais il reste arbitraire quand même et véritablement il n'apparaît pas indispensable de maintenir une semblable distinction.

Les mêmes règles doivent être appliquées en matière de tutelle administrative pour ce qui concerne les bureaux de bienfaisance, les bureaux d'assistance, les hôpitaux et les hospices ; la limite de 30.000 francs ne se justifie pas plus ici qu'en matière d'administration communale proprement dite.

Pour ce qui est des affaires qui concernent les particuliers, il n'est possible de procéder que par voie d'énumération : la diversité des questions est ici trop grande. M. Bluzet propose une liste qui ne soulève pas d'objection.

Quant aux actes de nomination, notre auteur a la prudence de ne pas les revendiquer pour les sous-préfets et il s'en tient sagement au *statu quo*. Tout conseille en effet de laisser au préfet la responsabilité de choix qui revêtent toujours un caractère politique.

(1) Art. 43. L. du 5 avril 1884.
(2) Art. 86, L. du 5 avril 1884.
(3) Art. 116, L. du 5 avril 1884.
(4) Art. 99. L. du 5 avril 1884.

A l'extension des pouvoirs des sous-préfets doit évidemment et de toute nécessité correspondre la possibilité d'un recours hiérarchique contre leurs décisions. L'article 7 du décret du 13 avril 1861 organisait déjà ce recours dans les termes suivants : « Les sous-préfets rendront compte de leurs actes aux préfets qui pourront les annuler ou les réformer, soit pour violation des lois et règlements, soit sur la réclamation des parties intéressées, sauf recours devant l'autorité compétente ». Le projet Goblet reprenait cette formule, mais en la modifiant au point de la défigurer : « les sous-préfets, y était-il dit, rendront compte de leurs décisions au préfet, qui peut les annuler soit d'office, soit sur la réclamation de toute partie intéressée. En cas d'annulation, le préfet évoque l'affaire et statue au fond. Il doit statuer dans le délai d'un mois »....

Avec beaucoup de raison, M. Bluzet s'élève contre l'excessive généralité du pouvoir d'annulation attribué au préfet et observe que par lui tout ce qui aurait été fait dans le sens de l'extension des pouvoirs des sous-préfets serait à peu près détruit. Il préfère reprendre la proposition contenue dans un avant-projet adressé par le vice-président du conseil d'Etat, M. Laferrière, au ministre de l'intérieur et qui subordonnait le droit d'annulation du préfet à une violation de la loi, d'un règlement d'administration publique ou des instructions de l'autorité supérieure. Ces restrictions concilient en effet et satisfont tous les besoins et tous les intérêts.

Un point en revanche sur lequel nous nous séparons de M. Bluzet, est celui qui a trait à l'obligation pour le sous-préfet de rendre compte de ses décisions au préfet. Notre auteur condamne cette prescription qui ne lui paraît même pas pouvoir être matériellement appliquée, qui d'après lui augmenterait les lenteurs administratives et que rien ne justifierait. Nous estimons au contraire qu'il est indispensable que le sous-préfet rende compte exactement de toutes ses décisions au préfet : c'est pour ce dernier le seul moyen de pouvoir remplir la mission de contrôle dont il est chargé et c'est pour le sous-préfet, en quelque sorte, l'affirmation des responsabilités qu'il assume. On ne voit pas, d'autre part, quels retards pourraient en résulter dans l'expédition des affaires. En règle générale, le préfet se bornera à donner acte des décisions prises et notifiées par son subordonné.

Pour qu'une réforme conçue dans ce sens donnât tous les bons effets qu'on est en droit d'en espérer, il serait bon que le recrutement des sous-préfets fût entouré de quelques garanties supplémentaires, et on peut regretter que M. Bluzet n'y ait pas insisté. A l'heure actuelle aucune condition spéciale d'aptitude ne limite le choix du ministre de l'Intérieur, aucun grade universitaire n'est exigible, aucun stage préalable n'est imposé. Il suffit, pour pouvoir être nommé aux emplois de l'administration départementale, d'être français, majeur de vingt et un ans et de jouir de ses droits civiques. On explique cette absence totale de réglementation en observant qu'il s'agit de fonctions très spéciales qui supposent chez leurs titulaires des qualités de caractère et d'esprit également particulières qu'aucun diplôme ne saurait remplacer, qu'enfin la nomination des préfets et sous-préfets soulève avant tout et surtout une question de confiance gouvernementale. Ce sont là, à coup sûr, de médiocres raisons. Quelles qu'elles soient, l'intelligence et l'énergie d'un administrateur ne sauraient suppléer à son ignorance du droit administratif qu'il est chargé d'appliquer. Il existe même peu de fonctions où la variété des matières à traiter exige autant de connaissances acquises et les sous-préfectures de la dernière classe pourraient peut-être se plaindre à bon droit d'être transformées en écoles d'apprentissage administratif. Le sous-préfet placé à la tête d'un arrondissement, représentant qualifié du pouvoir central, lien vivant entre tous les services publics, gagnerait en autorité et

en prestige s'il arrivait à son poste toujours pourvu d'une instruction professionnelle complète, au moins au point de vue théorique.

M. Chantagrel a eu la claire notion de cette vérité. « Nous proposons, disait-il dans l'exposé des motifs de sa proposition, de décider que nul ne pourra être nommé sous préfet s'il n'est licencié en droit et s'il n'a exercé pendant trois ans, au moins, les fonctions de conseiller de préfecture (1), ce qui implique l'âge de vingt-huit ans, ou le mandat de conseiller général ou de maire pendant dix ans. Nous faisons une exception, bien méritée, en faveur des auditeurs au Conseil d'Etat qui ne seront soumis qu'à un stage d'un an, dans le corps dont ils sont membres ».

Ces exigences n'ont véritablement rien d'excessif et ne tendent en aucune façon à limiter arbitrairement le libre choix du gouvernement. On doit souhaiter, pour le bien général, de voir la loi les rendre obligatoires (2).

Même il y aurait intérêt à créer entre le Conseil d'Etat et l'Administration départementale un mouvement très marqué de va-et-vient qui leur serait également profitable et qui ne constituerait pas une innovation. Bon nombre de préfets terminent aujourd'hui leur carrière au Conseil d'Etat. Leur entrée dans ce grand corps est considéré par eux comme le couronnement de leur vie publique et comme la récompense enviable de longs services actifs ; en les accueillant la haute Assemblée s'assure de son côté un élément de force et d'autorité parce qu'ils lui apportent le concours d'une expérience des hommes et des choses sans laquelle la connaissance même approfondie des textes risque de demeurer inféconde et de peu de prix. Un certain nonmbre de postes de l'administration préfectorale doivent, par contre, en vertu de l'art. 3 de la loi du 1er juillet 1887, être réservés aux auditeurs de 2e classe. C'est cette disposition qu'il faudrait généraliser aussi bien que le système des délégations temporaires qui permettrait aux auditeurs et aux maîtres des requêtes de passer trois années à la tête d'un arrondissement ou d'un département.

Quoi qu'il en soit, la question des sous-préfectures, ou, si l'on veut, celle de notre administration départementale est depuis longtemps à l'ordre du jour des Chambres et de l'opinion publique. Il faudra qu'elle soit résolue et peut-être le sera-t-elle un jour prochain. Le remarquable travail de M. Albert Bluzet constitue une heureuse contribution à son étude et sera d'un secours précieux pour tous ceux qui auront à collaborer à sa solution ou qui simplement voudront avoir à son sujet un avis personnel et raisonné.

J.-C. Dupeyrat.

(1) Les licenciés en droit ayant rempli pendant trois ans les fonctions de chef de cabinet de préfet devraient, comme les conseillers de préfecture, pouvoir être nommés sous-préfets à l'âge de 28 ans.

(2) On peut objecter que si les conseils de préfecture sont une bonne école d'application administrative, ils sont aussi des tribunaux qu'il ne faut ni désorganiser ni affaiblir dans quelque but que ce soit, mais au contraire fortifier. On répondra tout d'abord que déjà à l'heure actuelle nul ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé d'au moins 25 ans et licencié en droit : c'est une première garantie. On pourrait au surplus améliorer l'institution tout en la faisant participer davantage au recrutement des sous-préfets. Mais c'est là une question spéciale qui n'a pas à être traitée ici. On se bornera à remarquer, par exemple, qu'il serait très simple de relever le niveau moyen de la compétence et de l'expérience professionnelles des conseils de préfecture : il suffirait de ne point les classifier comme les préfectures elles-mêmes et de rendre personnelles les classes de leurs membres. Par ce moyen, chaque conseil pourrait être composé d'un conseiller de 1re classe, d'un de 2e et d'un de 3e, tandis qu'à l'heure actuelle il peut arriver qu'un conseil soit uniquement composé de jeunes licenciés sortis la veille de l'Ecole.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES ALLEMANDS

Annalen des Deutschen Reiches für Gesetzgebung Verwaltung und Statistik

Le développement des intérêts maritimes allemands de 1896 à 1898 (1900, p. 655 et s.).

Cet article, anonyme, se rattache à la publication soumise au Reichstag en 1897, sur les intérêts maritimes, et indique les principales causes de leur développement dans l'Empire allemand, mouvement ascensionnel de la population, commerce extérieur spécialement par la voie maritime de l'armement et développement des constructions navales, aménagement des ports, pêcheries allemandes dans la haute mer, enfin extension coloniale. Le tout s'appuie sur une riche documentation statistique. Mais à raison du grand nombre de particularités étrangères à la science du droit public, nous devons nous contenter de ce rapide aperçu.

Dr FULD, fonctionnaire du ministère public, à Mayence. — **L'interdiction de l'exportation du charbon; son impraticabilité** (1901, p. 3-11).

Cet article traite une question qui, à son époque, a été fort discutée: celle de savoir si la pénurie de charbon qui s'est manifestée en Allemagne de 1896 à 1899 peut être efficacement combattue. Des trois moyens possibles: 1) Elévation des tarifs de transport vers l'étranger; 2) Défense générale de l'exportation; 3) Socialisation des mines de charbon, l'auteur envisage seulement le second et prouve d'une façon péremptoire à raison des traités de commerce internationaux, que ce moyen est impraticable vis-à-vis de la plupart des Etats étrangers. Mais ce qui est impossible vis-à-vis de tel État particulier à raison d'un traité de commerce, le devient vis-à-vis des autres à raison de la clause de la nation la plus favorisée. C'est seulement vis-à-vis de la Russie que les traités permettraient la défense absolue de l'exportation, mais seulement pour « des motifs graves ». — Quant aux Etats pour lesquels les dispositions des traités permettent d'édicter en certains cas spéciaux cette interdiction, la cherté ou la rareté de cette denrée ne figure pas parmi ces causes. L'auteur approuve donc avec raison l'attitude des gouvernements qui ne se laissent pas entraîner à une pareille mesure.

M. THRAEN, conseiller du gouvernement à Postdam. — **Le développement du budget de la marine impériale** (1901, 12-17, 103-120, 198-222, 284-311).

1) Dans un paragraphe 1er, l'auteur examine le développement budgétaire de la marine prussienne, jusqu'à l'établissement de la Confédération de l'Allemagne du Nord, car le budget impérial de la marine n'est que la continuation du budget prussien. L'auteur souligne les similitudes des budgets de l'armée et de la marine, mais insiste également sur les différences qui les séparent, particulièrement sur celle-ci que le caractère dominant du budget militaire, c'est la fixation

des dépenses une fois pour toutes. Les événements les plus marquants de cette époque, ce sont d'une part les tentatives du gouvernement, à l'époque du conflit, par lesquelles celui-ci essaya de relever la puissance maritime de la Prusse au niveau de sa puissance militaire, justement à l'aide de ce système de dépenses fixées une fois pour toutes; et, d'autre part, la pression exercée sur la Chambre des députés, pour aboutir à la fixation d'un plan pour le développement de la flotte. Le premier budget en forme de la marine fut celui de 1867; il constitue la base des budgets suivants. Ce qui le caractérise, c'est la spécialisation maxima des dépenses continues.

2) Du 1er janvier 1868 au 1er avril 1898. A partir du 1er octobre 1867, on peut parler d'une marine fédérale, dont l'administration et le budget sont établis d'après les principes prussiens. Depuis la Constitution impériale (art. 53), la marine de guerre fédérale porte le nom officiel de « marine de guerre allemande ». Quant à son administration, l'ordonnance du 1er janvier 1872 a tiré la conséquence normale de la Constitution impériale, en transformant le ministère prussien de la marine en une « amirauté impériale », sous la direction responsable du Chancelier, et le commandement suprême de l'Empereur. En 1889-90, se réalise la séparation de l'administration maritime responsable et du commandement irresponsable.

Après cet exposé de la transformation de l'administration de la marine, vien-l'étude approfondie du côté formel du budget. Sont particulièrement discutés les mémoires du 21 avril 1873, du 6 mars 1884, et de 1887-8, et les plans d'organisation de la flotte au point de vue de leurs conséquences budgétaires. L'auteur désigne cette période sous le nom de période « des mémoires et les plans d'organisation ». La période en question témoigne d'une certaine stabilité et continuité dans le développement de la flotte; mais il y manque un principe directeur d'organisation comme celui qui domina si longtemps le développement de l'armée; toute réforme dépendait toujours de l'entente budgétaire annuelle entre le gouvernement et le Parlement imperial.

3) La période du 1er avril 1898 aux lois nouvelles sur la flotte. La loi sur la flotte du 10 avril 1898 réalisait pour l'Etat un grand progrès, en ce que la marine, au point de vue du droit budgétaire, était mise au niveau des autres grands services impériaux. Dorénavant, il ne s'agissait plus dans les budgets de la marine de quelques navires isolés, mais d'un ensemble organique, d'une *flotte* complète. Ce but a été atteint grâce à la fixation législative du montant de la flotte, et à la distinction entre l'obligation légale et l'assentiment budgétaire librement donné.

Mais les circonstances de fait tendirent à faire dépasser les limites fixées par la loi en question. Déjà, le 25 janvier 1900, était présenté au Reichstag un nouveau projet de loi sur la flotte, d'après lequel, sans qu'un délai déterminé fût fixé pour cela, le montant de la flotte de guerre devait être doublé grâce à des ressources provenant de l'emprunt. Le projet du gouvernement subit des modifications essentielles par suite des décisions de la commission du budget; enfin la loi qui aboutit le 14 juin 1900 pose comme principe fondamental la fixation d'un plan de constructions navales à réaliser dans les 16 années suivantes, et la fixation annuelle, dans le budget impérial, des sommes destinées à y faire face.

Cet article de Thræn constitue une suite remarquable à l'article publié par lui dans la même Revue en 1900, au sujet du budget militaire. On y retrouve la même dose d'exposition claire et synthétique, et une documentation statistique très riche et puisée aux sources officielles.

Dr F. W. R. ZIMMERMANN, conseiller financier au Brunswick. — **Suffrage obligatoire sous peine d'amende pour les abstentionnistes inexcusa-**

bles, avec référence au nouveau règlement édicté par la loi électorale pour le Landtag du Brunswick (1900, p. 81-93).

L'auteur se prononce, en considération de l'état de choses actuel, pour le vote obligatoire sous peine d'amende et examine à ce sujet, d'une façon approfondie, l'état de la disposition du paragraphe 12 de la loi électorale du Brunswick du 6 mai 1899 n° 32, qui dispose: « tout électeur qui ne vote pas lors d'une élection et qui ne se fait pas excuser doit payer une amende de 10 marks ». Certains motifs d'excuse sont fixés législativement. L'auteur nous donne des explications, et des chiffres intéressants, quant à l'efficacité de cette disposition. A la fin de 1899, il y a eu des élections pour le 25e Landtag: 88,30/0 des électeurs ont voté, tandis qu'à la dernière élection du Reichstag en 1898, dans l'empire 31,90/0, dans le Brunswick 33,30/0 seulement, avaient pris part au scrutin. L'auteur divise les abstentionnistes en divers groupes, qui présentent entre eux des différences essentielles. En tout cas, il croit pouvoir constater que la loi nouvelle a produit un effet considérable. Nous ne voulons pas le contester quoique nous puissions formuler quelques réserves au sujet de la comparaison des chiffres respectifs des élections pour le Reichstag et le Landtag. Nous aurions souhaité de plus une appréciation plus approfondie de la haute importance juridique du suffrage obligatoire en droit électoral.

Dr RUDOLF DUNKER, de Francfort-sur-le-Mein. — **Modes de paiement évitant l'emploi du numéraire, et particulièrement exposé du système Hambourgeois de lettres de change, chèques et comptes-courants** (1901, p. 167-181, 251-265, 364-393, 447-474).

L'auteur étudie successivement le change, les billets de banque, les récépissés des caisses impériales, les chèques, les mandats, coupons, effets de commerce, valeurs de poste, considérés comme succédanés de l'argent, le paiement par le moyen des lettres de change, le mécanisme du compte-courant, le rapport entre le billet de banque et la dette simple, de même que l'importance considérable des dépôts pour le service des paiements, tous les modes de libération enfin qui permettent de ne pas recourir à l'or. Nous ne pouvons ici examiner tous les détails de cet article, qui touchent surtout à des considérations purement économiques et qui n'abordent qu'incidemment les points de vue juridiques.

Dr JUR. OSCAR SCHANZE, conseiller impérial du gouvernement à Dresde. — **De la situation juridique de la représentation du corps médical vis-à-vis des corporations ouvrières, des caisses de maladie et des inspecteurs de l'Etat** (année 1901, p. 182-197, 266-283).

Ce sont là deux conférences qui ont été faites à l'association médicale de Dresde les 18 et 20 décembre 1900, et à l'occasion d'une discussion, où des notions erronées s'étaient fait jour, relative à la loi du 23 mars 1899 et aux règlements édictés pour son exécution, en particulier le règlement pour la profession médicale et le règlement qui vise l'institution des tribunaux d'honneur pour les médecins. L'auteur prouve, d'après la lettre et l'esprit de cette réglementation, que la mission assignée aux unions médicales de région, de protéger l'honneur et la considération du corps médical, ne coïncide pas avec leur devoir plus étendu, de veiller à leurs intérêts économiques. A ce sujet, il expose que ces unions médicales, d'après le § 15 du règlement professionnel, ne peuvent exercer une influence *directe* qu'au premier de ces points de vue, notamment quant aux contrats à intervenir entre les médecins et les caisses de maladie; qu'au second point de vue, au contraire, elles ne peuvent exercer d'action directement. Les

devoirs économiques de ces unions consistent essentiellement dans le soin général de la prospérité corporative; ils ne peuvent donc permettre qu'une influence indirecte sur les rapports concrets.

La deuxième Conférence aborde la question de savoir ce qui se passe lorsque les mesures prises par l'union régionale rencontrent de l'opposition. Deux cas peuvent se présenter: 1) l'union refuse d'approuver le contrat passé par le médecin avec une caisse de maladie selon le § 15 du règlement professionnel, et le médecin ne veut pas se conformer à cette décision. L'auteur combat, à l'aide d'arguments topiques, la solution adoptée par le ministère de l'intérieur, à savoir que, dans cette hypothèse, les inspecteurs d'Etat auraient le droit de trancher le conflit, et il prouve que l'Union n'a nullement le droit de décision, mais celui seulement de donner son avis. A cet avis, le médecin peut donner son acquiescement; mais s'il ne le donne pas, il lèse jusqu'à un certain point l'honneur du corps médical et sur ce point c'est seulement le tribunal d'honneur qui peut statuer.

Le second cas vise l'hypothèse où les décisions prises par l'union régionale pour la protection des intérêts économiques de ses membres, écartées par les caisses de maladie, sont désapprouvées par les inspecteurs d'Etat. L'auteur pense qu'en pareil cas, fonctionne la lutte entre l'offre et la demande, lutte que les fonctionnaires de l'Etat ne peuvent réglementer d'une façon directe, à propos de laquelle ils peuvent seulement offrir leur médiation.

L'article ci-dessus, quoiqu'il vise seulement un territoire déterminé (la Saxe) présente cependant un intérêt général, parce que, partout où existe l'assurance obligatoire en cas de maladie, surgit nécessairement le conflit entre les intérêts des caisses de maladie et ceux du corps médical. L'auteur a traité, avec un sens juridique très précis, les questions difficiles qui mettent en jeu des questions aussi délicates que celles d'honneur corporatif, d'intérêts économiques : d'une façon générale, son étude mérite toute notre approbation.

OTTO GOLDSCHMIDT, assesseur du gouvernement royal, à Posen — **Le droit de coalition des travailleurs, contribution à l'histoire de notre politique sociale** (1901, p. 322-349, 536-552).

Dans la première partie, l'idée de coalition est étudiée ; et la nécessité de ce droit et sa reconnaissance, dans la société capitaliste, sont constatées.

La seconde partie est particulièrement intéressante, grâce à l'étude que fait l'auteur du développement du droit de coalition dans ses rapports avec les droits de réunion et d'association politiques, ainsi que du rôle politique des coalitions. Il prouve que, dans les pays où domine la pleine liberté en matière de réunion et d'association (Etats-Unis, Angleterre), les coalitions de travailleurs sont uniquement orientées vers la lutte économique et n'ont aucun caractère politique; tandis que dans les pays continentaux où les droits d'association et de réunion sont loin d'exister, le mouvement vers le droit de coalition se lie au mouvement qui tend à la revendication de ces droits et tourne au programme politique.

Dans une troisième partie, le droit de coalition est étudié dans son état actuel en Allemagne. L'auteur examine la législation des Etats allemands sur les associations, particulièrement le régime des associations politiques, parmi lesquelles la plupart des Etats allemands comptent les associations industrielles. Les dispositions du règlement industriel impérial (particulièrement les §§ 152 et 153) et leurs rapports avec le droit public d'association et réunion, et le droit pénal, sont analysés avec soin ; de cette analyse il résulte que chaque Etat se place à un point de vue assez différent. Mais en général le dit règlement ne protège que les groupements tendant à l'amélioration *concrète* de la situation des travailleurs;

dès qu ils dépassent cet ordre d'idées, ils sont soumis aux dispositions générales sur les droits d'association et de réunion. Comme troisième groupe de dispositions régissant les coalitions de travailleurs, nous trouvons enfin le droit civil. D'après celui-ci, les groupements industriels ne peuvent plus obtenir les droits de corporation par la simple inscription sur le registre des associations, mais ils doivent s'organiser comme « associations autorisées ».

Dans la quatrième partie, est abordée la question de la nécessité d'une réforme pour le droit de coalition : l'auteur présente une vue d'ensemble au sujet du développement du mouvement corporatif dans l'industrie, qui, en Allemagne, a pris surtout une direction socialiste. Et ce n'est pas sans raison qu'il rend pour une part responsable de ce mouvement la politique erronée du gouvernement (loi des socialistes, rescrit Puttkammer).

L'auteur conclut en demandant une refonte générale des dispositions controversées et insuffisantes des lois sur l'association d'une part, et sur l'industrie de l'autre ; il propose d'affranchir les corporations industrielles des limitations légales qui pèsent sur le droit de réunion et d'association. Le moyen de réalisation, c'est de ne plus regarder les corporations ouvrières comme des associations politiques et de leur permettre, moyennant des conditions précises, d'acquérir la capacité juridique.

L'étude de Goldschmidt témoigne d'une connaissance approfondie de la matière, tant au point de vue de la pratique que des discussions parlementaires. L'auteur soutient ses idées avec une réelle originalité.

S. BANKE, à Berlin. — **L'absence de dispositions générales sur la capacité à être investi de fonctions publiques, et l'influence de la faillite sur la situation de député** (1901, 401-416).

On sait que la Constitution impériale ne renferme rien au sujet de l'influence de la faillite sur la qualité de député. L'auteur examine une série de textes législatifs d'où il résulte que la capacité pour acquérir un emploi public (et pour lui la fonction de député constitue un emploi public) ou pour le garder, dépend de conditions parfois différentes suivant les emplois. et parfois semblables. Parmi elles, la faillite joue un rôle important. Et à ce sujet l'auteur remarque qu'il arrive parfois que les mêmes notions juridiques soient reproduites dans divers textes, mais dans un sens un peu différent, ce qui est une cause grave de confusion. L'auteur demande que ces matières soient réglées par des dispositions très générales si l'on veut, mais homogènes,

KARL von STENGEL, professeur de droit à Münich. — **Responsabilité de l'Etat pour les dommages causés aux tiers par ses organes ou ses agents** (1901, p. 481-508 et 561-590).

Cet article s'appuie sur les dispositions du Code civil dont les §§ 31 et 89 traitent de la responsabilité du fisc pour les actes de ses agents, à raison de leur pouvoir de représentation dans les affaires de droit privé. L'article 77 de la loi d'introduction au contraire traite de sa responsabilité pour le dommage causé aux tiers par ses agents dans l'exercice de la puissance publique qui leur a été attribuée. L'article 77 renvoie aux lois locales. En étudiant l'idée de « l'exercice de la puissance publique » et la notion de fonctionnaire, l'auteur insiste surtout sur les dispositions du droit bavarois (art. 60 et 61 de la loi bavaroise d'introduction du Code civil) qui établit en principe la responsabilité directe de l'Etat ou des groupements publics secondaires pour les dommages causés aux tiers, par la violation des devoirs professionnels, le fait ou la négligence des agents de l'Etat, des communes ou autres groupements communaux.

L'auteur aborde ici la question fondamentale de la responsabilité de l'Etat pour

violation des droits des tiers, et il traite aussitôt du devoir d'indemniser pour le préjudice matériel causé par l'exercice régulier de la puissance publique. Il reproduit les diverses théories soutenues, et conformément à Anschütz et à v. Sarwey, il se prononce, à l'encontre de Gierke et d'Otto Mayer, contre la responsabilité de l'Etat, sauf bien entendu le cas où une indemnité est prévue par les textes (par exemple, le cas d'expropriation). A ce sujet, l'auteur examine à fond l'état de la législation prussienne, et en particulier les diverses hypothèses où des dispositions législatives assurent le droit à l'indemnité. Stengel ne voit pas là l'application d'un principe général, mais seulement d'exceptions fondées sur l'équité. Comme preuve, il cite toute une série d'atteintes graves de la puissance publique aux droits des particuliers, notamment en matière de police, hypothèses où incontestablement il n'y a pas lieu à indemnité.

Au contraire, d'après l'auteur, l'Etat est pleinement soumis aux règles du droit privé en matière d'indemnité quand il intervient comme personne du droit privé — notamment en matière de voisinage ; et cette idée le conduit à examiner la question très discutée par le droit allemand, de savoir jusqu'à quel point l'Etat, à titre de propriétaire des choses publiques, est soumis au droit privé ou au droit public. Sans parvenir à une solution de principe sur la question ci-dessus, il reconnaît un caratère de droit public à la plupart des rapports considérés, et remarque que les principes relatifs à l'indemnité, établis par le droit civil, doivent nécessairement apparaître comme modifiés.

Enfin, la question est discutée, de savoir si l'obligation d'indemnité existe, lorsque, après coup, la décision dommageable de la puissance publique est annulée, doit être cassée ou refaite en sens contraire, sans que la charge de l'indemnité puisse peser sur les agents de l'Etat, auteurs de la dite décision. Il répond négativement, du moins en tant qu'il s'agit de mesures prises en vertu de lois, telles que jugements ou actes d'administration.

L'article contient moins que son titre ne promet. D'après le titre, il s'agit avant tout d'une recherche sur l'obligation d'indemnité existant à la charge de l'Etat, pour les dommages matériels causés à des tiers par l'exercice régulier de la puissance publique. Et, au cours de l'article, le problème de la responsabilité de l'Etat à raison des agissements de ses agents ou de ses organes, n'est même pas abordé ; on ne peut cependant pas considérer le dommage causé par l'expropriation, par exemple, comme l'exemple d'une obligation pesant sur l'Etat par le fait des actes de ses agents. Quand il s'agit de l'exercice normal de la puissance publique, c'est l'Etat lui-même que l'on considère comme agissant immédiatement, et par suite comme appelé éventuellement au paiement d'une indemnité. Quant au problème même de la responsabilité de l'Etat pour ses agents à raison d'une *faute* de ces derniers, on ne retirera pas grand'chose de l'étude de Stengel touchant l'étendue et les limites de cette responsabilité : et le peu qu'on en retirera n'est guère nouveau.

Dr HEINRICH ROHC à Münich. — **Les offices de renseignements commerciaux, leurs développements, et leurs rapports avec le commerce et l'administration** (1901, p. 617-630, 670-700 et 700-771).

Cet article constitue un bon exposé d'ensemble sur le développement et l'organisation actuelle des offices de renseignements commerciaux en Allemagne ; il s'inspire surtout des travaux de Schimmelpfeng, qui peut être considéré comme l'initiateur en cette matière. Les explications de la 3e section, sur leur situation juridique, sont d'un haut intérêt pour le juriste. Il se prononce contre le système autrichien de la concession ; mais n'approuve pas non plus le système allemand, d'après lequel (§ 35, al. 1 de la loi industrielle du 30 juin 1900) cette industrie

peut être interdite quand la gestion de celui qui la dirige laisse à désirer; il est difficile en effet à des fonctionnaires d'exercer en connaissance de cause un contrôle suffisant à ce point de vue. Somme toute, l'auteur propose d'assimiler ces établissements aux industries libres.

Dr H. REHM, professeur à Erlanger. — **Le droit budgétaire du Landtag bavarois : contribution à l'étude du droit budgétaire de la représentation populaire, principalement dans les anciennes constitutions allemandes** (1901, p. 641-669).

Dans la première partie de ce travail, l'auteur combat l'idée soutenue par Seydel et considérée comme la base du droit budgétaire bavarois, à savoir que le Landtag bavarois (à l'inverse du Parlement prussien et du Reichstag allemand) possède seulement un droit d'assentiment par rapport à la fixation des impôts et un droit de vérification par rapport à l'établissement du budget, idée qui s'appuie surtout sur la formule constante du budget bavarois; l'auteur démontre, en s'appuyant sur une base strictement logique et sur la combinaison des dispositions constitutionnelles, que chacune des Chambres possède, par rapport à l'établissement du budget, un droit d'élaboration.

Dans la seconde partie, il nous donne une construction systématique des principes du droit budgétaire ; enfin il rapproche les différences fondamentales qui séparent le droit budgétaire bavarois du droit prussien et allemand : 1) Le consentement seulement périodique à l'impôt direct; 2) Le budget ne doit être soumis à la représentation nationale qui si le gouvernement a besoin, pour les dépenses budgétaires, d'impôts directs ou d'une surélévation des impôts indirects antérieurs ; 3) Dans le budget à soumettre au Landtag ne figurent pas toutes les recettes, mais seulement celles dont le but est de couvrir les dépenses courantes.

Les explications très intéressantes de l'auteur montrent que, dans la monarchie constitutionnelle, malgré les textes de loi limitatifs, la nature des choses est plus forte que les dispositions légales tendant à réduire les droits de la représentation populaire ; la logique d'une part, les relations juridiques des divers organes constitutionnels conduisent à attribuer à celle-ci un droit répondant à l'esprit même des constitutions politiques.

Une confirmation de ces idées nous est fournie par un court article du même auteur : *Le budget militaire bavarois*. Ici encore — contrairement à Seydel — Rehm reconnaît, malgré les dispositions restrictives du droit impérial, un droit de collaboration du Landtag à l'œuvre budgétaire ; il remarque que le budget militaire est, en Bavière, distinct de l'ensemble du budget, et dressé pour une année (1er avril-31 mars) dans un document distinct.

KONRAD BORNHAK, professeur à Berlin. — **L'organisation administrative en droit comparé (Allemagne, France, Angleterre, Etats-Unis,** (1901, p. 801-817; 1902, 55-68; 198-236).

Dans une première partie, sont étudiées la notion d'administration, et ses fonctions au point de vue de l'administration intérieure. L'article commence par un exposé des rapports du droit public et du droit administratif. Bornhak veut approfondir la notion d'organes. Parmi ceux-ci, il distingue d'un côté ceux qui tiennent leurs pouvoirs d'un droit propre ou qui les possèdent directement de la Constitution et d'autre part ceux dont le pouvoir dérive d'un facteur constitutionnel investi de la puissance publique. Il comprend comme droit constitutionnel, l'ensemble des règles d'après lesquelles se déterminent les facteurs et les fonctions de l'Etat; comme droit administratif, l'autre face du droit public, l'ensemble des règles, d'après lesquelles les facteurs constitutionnels exercent la

puissance publique vis-à-vis des sujets par le moyen de leurs organes. « Le caractère propre du droit administratif, dit Bornhak, c'est qu'il étudie l'activité des organes de l'Etat qui n'ont pas une existence constitutionnelle autonome, mais qui doivent tirer leur principe d'activité d'un facteur constitutionnel de la puissance publique ». Dans un Etat monarchique, ce facteur constitutionnel, dont dérive le droit administratif, c'est le monarque lui-même ; l'activité de ce facteur, qui n'exclut pas d'ailleurs la collaboration d'organes délibérants, c'est l'activité gouvernementale ; son action, par l'intermédiaire d'autres organes, c'est l'administration.

Il établit ensuite l'idée d'administration intérieure, à un point de vue purement négatif d'ailleurs ; et construit une théorie de l'administration sans y introduire des vues bien nouvelles.

Les idées ci-dessus partent manifestement d'un point de départ erroné, et sont inexactes. Rappelons-nous seulement, par exemple, le paragraphe 2 de la loi prussienne sur l'expropriation ; l'ordonnance royale qu'elle vise et qui ouvre la procédure de l'expropriation, ne constitue à aucun titre un acte de gouvernement, mais évidemment d'administration quoiqu'il émane directement du roi ; et la règle tracée par ce paragraphe ne ressort certainement pas du droit constitutionnel, mais du droit administratif. La distinction de Bornhak est arbitraire et ne s'appuie pas sur un critérium matériel.

La deuxième partie traite des organes de l'administration intérieure, en général : d'abord l'auteur traite du « droit d'organisation » des services, où se distingue la création même de la fonction, qui ne pose aucune règle de droit ; et la détermination de sa compétence, qui recèle une règle de droit.

Quant à l'action exercée à ce sujet par les lois budgétaires, Bornhak pense que la suppression d'une fonction par voie budgétaire a pour effet d'empêcher le fonctionnaire qui l'occupe de la conserver plus longtemps ; mais quand il s'agit d'une fonction existant par le fait d'une loi, aucun facteur législatif distinct ne peut la supprimer sans une entente avec les autres facteurs législatifs.

Quand l'organisation de la fonction repose sur un règlement, le corps législatif peut refuser de la rétribuer ; à raison de l'égalité juridique qui existe entre la loi et le règlement, l'institution persiste en droit, mais son exercice reste pour un temps suspendu. Il faut remarquer que Bornhak, sur ce dernier point, a essentiellement modifié ses vues antérieures, exposées dans son *Droit public prussien*, à savoir que le règlement d'organisation ne peut être à aucun titre influencé par le budget.

L'auteur étudie ensuite l'organisme administratif : d'abord l'administration générale du pays, puis l'administration communale. Cette dernière, d'après Bornhak, ne peut à aucun titre être considérée comme une administration autonome, mais comme une partie de l'administration d'Etat, chargée d'un service d'Etat, et l'exerçant au moyen de corporations qui agissent par leurs organes, de sorte qu'ainsi ces organes communaux ne sont pas directement des organes de l'Etat. Le lien qui unit l'administration générale et l'administration communale est étudié d'une façon approfondie ; l'opposition entre eux est résolue par le fait que les organes communaux sont élevés au rang d'organes de l'Etat pour l'administration régionale. La distinction entre administration régionale exercée par des organes communaux et administration communale repose, pour Bornhak, sur ce fait que, dans le premier cas, l'Etat charge de l'accomplissement de ses fonctions, non pas la corporation communale elle-même agissant par ses propres organes, mais bien, immédiatement, ces organes corporatifs eux-mêmes, ce qui exclut toute participation de la commune en tant que corporation.

La notion de « Self administration » lui apparaît comme un principe non juri-

dique, mais politique : en droit, ou bien il y a administration de l'Etat, par ses fonctionnaires, ou administration municipale.

Dans la troisième partie l'auteur nous présente une exposition systématique de l'administration intérieure actuelle de l'Allemagne, de la France, de l'Angleterre et des Etats-Unis : nous ne pouvons insister ici sur leurs particularités. Notons seulement que l'exposé de l'état actuel pour chaque pays est précédé d'une esquisse historique, qui approfondit seulement la situation de l'Allemagne ou plutôt de la Prusse. L'administration anglaise surtout nous paraît étudiée d'une façon assez inexacte ; en effet, malgré l'assimilation progressive signalée par l'auteur, pendant les dernières périodes décennales, entre l'administration anglaise et les institutions du continent, il faut cependant noter encore entre elles des différences notables, par exemple au point de vue des corps administratifs considérés eux-mêmes comme personnes juridiques autonomes.

WERNER ROSENBERG, fonctionnaire du ministère public à Strasbourg. — **Les chemins de fer d'Empire au point de vue du droit public** (1902, 1-31).

L'auteur part du conflit qui s'est élevé en fait entre la ville de Colmar et l'administration des chemins de fer impériaux, conflit qu'Otto Mayer a remarquablement analysé dans l' « Archiv für œffentliches Recht, 1900 », qui a soulevé des discussions dans toute la littérature juridique, et qui a même été porté au Reichstag. Il s'agit principalement d'une décision de l'administration des chemins de fer impériaux, rendue à Berlin, et d'après laquelle — après que la question eût été tranchée en faveur de la ville par une décision judiciaire — l'interdiction d'une double voie était prononcée, en même temps que le droit était reconnu à la direction générale de fermer les voies en question, et de les maintenir fermées. L'auteur présente de cette décision une critique approfondie, fondée surtout sur le respect des règles de compétence ; il conclut, après un examen très fouillé de la répartition des compétences entre l'administration des chemins de fer et l'administration locale, que la première ne pouvait ordonner la fermeture en question. L'auteur lui refuse aussi — avec raison, croyons-nous — le droit d'ordonner un changement de tracé dans les voies, qu'Otto Mayer serait assez disposé à lui reconnaître. Ou bien il y a expropriation, et toutes les formes de celle-ci doivent être observées, ou bien il y a classement et déclassement de voies publiques, et éventuellement fermeture de ces voies à titre de protection de la sécurité publique, mais dans les deux cas, on ne trouve pas trace de la compétence de l'administration des chemins de fer.

La marche de l'auteur, dans sa démonstration, est très habile et très élégante, quoique tous les postulats sur lesquels il s'appuie, par exemple sa conception des chemins de fer impériaux comme une pure organisation de droit privé, ou bien encore le caractère étatique reconnu à l'Alsace-Lorraine comme un axiome incontestable, soient loin d'être inattaquables.

Dr KARL EHEBERG, professeur à Erlangen. — **La réforme de l'impôt foncier et de l'impôt des maisons en Bavière** (1902, p. 161-181 ; 263-285 et 342-354).

Après une esquisse assez rapide des précédents, l'auteur examine de près les deux nouveaux projets, concernant la réforme de l'impôt foncier et de l'impôt des maisons, de même que la loi sur les dégrèvements qui a été soumise au 23e Landstag dans la deuxième session de 1901 ; il les soumet dans ses deuxième et troisième article à une critique pénétrante.

Dr P. W. R. ZIMMERMANN, conseiller financier à Brunswick. — **La nouvelle législation sociale sur la rupture du contrat dans les travaux agricoles,**

particulièrement au point de vue de la réglementation en vigueur dans le duché de Brunswick (1902, p. 241-251).

Sous une forme rapide et condensée, cet article aborde une matière singulièrement importante. Le manque d'ouvriers agricoles, en face de l'affluence de la population dans les villes et les établissements industriels, constitue un mal bien connu, qui se manifeste notamment par la brusque rupture du contrat, rupture qui se produit d'habitude dans les moments de travail agricole urgent. Les efforts du Conseil supérieur impérial de l'agriculture pour arriver à une réglementation législative impériale n'ont pas abouti. Quelques petits Etats allemands (Anhalt, en 1899 ; Reuss branche cadette, en 1900, et enfin Brunswick en 1900) ont tenté une réglementation législative locale, à peu près dans un sens identique : le refus intentionnel et non juridique de se mettre au travail est réprimé pénalement, à la demande du patron, de même que la provocation à la rupture du contrat et l'embauchage conscient, par des tiers, d'ouvriers agricoles en rupture de contrat. De même le fait pour le patron de rompre arbitrairement le contrat de travail est punissable.

L'article reproduit les divergences profondes qui se sont manifestées lors de la délibération de la loi au Brunswick ; elles se réfèrent surtout à la question de la compétence de la loi impériale ou de la loi locale, en ce qui touche certains points, notamment la limitation du droit de coalition ; à raison de ces divergences d'appréciation, sur bien des points, la loi du Brunswick introduit des modifications adoucissant les dispositions plus rigoureuses de la loi de l'Anhalt. Les autres Etats préparent des lois semblables, notamment la Prusse, la Saxe, Saxe-Weimar, Saxe-Coburg-Gotha ; ce qui montre que la matière est, d'une façon générale, pour l'Allemagne entière, d'un haut intérêt.

H. v. FRANKENBERG, conseiller municipal de Brunswick. — **La situation des médecins au point de vue de l'assurance allemande des travailleurs** (1902, p. 321-341).

L'auteur constate tout d'abord l'action fâcheuse que l'assurance ouvrière a eue au point de vue des intérêts du corps médical.

Quant à l'*assurance-maladie*, il examine les questions suivantes : jusqu'à quel point les soins d'un non-médecin peuvent-ils être rémunérés par la caisse de maladie ; jusqu'à quel point peut-on les considérer et les rémunérer comme « soins médicaux » ; et surtout la question du libre choix des médecins par les intéressés.

Quant à l'*assurance-accidents*, il insiste sur la nécessité d'un traitement médical approprié, qui doit commencer aussitôt après l'accident, traitement pour lequel l'action des caisses de maladie est souvent insuffisante ; et aussi sur la nécessité fréquente de faire appel à des spécialistes, dont l'intervention est impossible d'après les dispositions actuelles de la loi.

Quant à l'*assurance-invalidité*, l'intervention du médecin est très limitée, sauf exception. L'auteur conclut en se prononçant pour le rapprochement entre les trois branches de l'assurance ; il souhaite que leur organisation soit liée à un système d'unions régionales.

Dr KARL NEUMEYER, privatdocent à l'Université de Munich. — **La convention de Gotha et le Code civil** (1902, p. 390-8).

Cet article traite des modifications qui ont été apportées à la convention de Gotha du 15 juillet 1851, relative à l'obligation pour l'Etat d'origine, de recevoir les individus renvoyés par un autre Etat, en vertu de la loi allemande du 1er novembre 1867, devenue loi impériale, de l'accord des Etats allemands,

en 1894, complémentaire de cette loi, en même temps que de la loi impériale sur le domicile de secours.

Il aborde ensuite la dernière modification qui y a été apportée par le Code civil, particulièrement en ce qui touche l'obligation de la réception des expulsés, à raison de leur situation de famille.

Le principal effet du Code civil a été l'effacement sur ce point des différences existant entre les divers Etats allemands. Naturellement, les nouvelles dispositions n'ont d'effet qu'en tant que le Code s'applique aux relations de famille en question. Si l'exécution du traité de Gotha requiert l'intervention de la loi étrangère, les nouvelles dispositions du Code civil relatives au droit international privé sont appliquées.

Dr Layer
Privat-docent à l'Université de Graz.

(*Trad. par M. Mestre*)

VARIÉTÉS

La XXIe Session de l'Institut de droit international
[Bruxelles, 18-23 sept. 1902]

L'Institut de droit international a tenu sa dernière session à Bruxelles, du 18 au 23 septembre 1902, dans le Palais des Académies [ancien Palais du prince d'Orange]. Entouré du baron Lambermont, ministre d'Etat, et de M. le Chevalier Descamps, que l'Institut avait, le matin même, appelé à cumuler les honneurs présidentiels avec la charge de secrétaire général, M. le baron de Favereau, ministre des affaires étrangères, ouvrait la session à laquelle assistaient plusieurs membres du corps diplomatique, parmi lesquels le ministre de France, M. Gérard, des représentants de la magistrature et du barreau, et où les membres et associés de l'Institut étaient venus en très grand nombre, présage heureux de travaux féconds. Dans cette salle académique, où se pressaient tant de personnages officiels, l'union de la science et de la diplomatie, qui caractérise l'Institut, s'exprimait par les hommes avant de s'affirmer par les travaux : dans la pompe extérieure d'un décor protocolaire, la séance d'ouverture prenait des apparences de symbole. D'éminents diplomates, parmi lesquels le baron Lambermont, M. Lardy, des maîtres vénérés du droit des gens, parmi lesquels MM. Renault, Westlake, Asser, de Martens, de Bar, attestaient la fraternité de l'esprit diplomatique, où chaque jour entre plus de science, et de l'esprit scientifique, où chaque jour entre davantage, avec le désir des réalisations pratiques, le sentiment des contingences et des difficultés. Pendant que les discours du président d'honneur et du président de session évoquaient, dans la pieuse attention des auditeurs, le souvenir de son fondateur, G. Rolin-Jaequemyns, mort peu de mois auparavant, le caractère pratique de l'Institut se dégageait de cette forme même de l'assemblée, pour louer Rolin par son œuvre et cette œuvre par ses résultats. En voyant au bureau M. de Martens, tandis que l'arrivée de M. Asser était annoncée, la pensée de la Cour d'arbitrage traversait l'esprit ; l'inauguration de la Cour, qui coïncidait avec la session de Bruxelles, devenait par la présidence d'un autre membre de l'Institut, M. Matzen, comme un développement de l'assemblée. Plus d'un, parmi les membres et même parmi les associés de l'Institut, figurait sur les listes de la Cour. Tandis qu'à Bruxelles, dans l'atmosphère favorable de la neutralité, où repose non loin de Gand, son berceau, près de Laeken. Rolin, à quelques pas de l'Université libre, où enseigna Rivier, l'Institut, remontant à ses origines, reprenait le sentiment de ses traditions, — le voisinage de La Haye, résidence de Hollande, capitale du droit des gens, lui découvrait l'horizon d'avenir, où, peu à peu, s'élève en réalité son espoir.

C'est en matière de droit privé que l'œuvre juridique est plus étroitement proche de l'œuvre diplomatique. Le succès des conférences de La Haye (1893, 1894, 1900), la récente convention du 12 juin 1902, l'annonce d'une prochaine conférence, en

1904, l'attestent. La plupart des membres de ces conférences appartiennent à l'Institut. Dès lors, la session de Bruxelles pouvait devenir un utile terrain d'observations diplomatico-juridiques pour les conférences futures. M. Asser ne pensait pas autrement en provoquant, entre ses collègues, un échange de vues, que faute de temps l'Institut déclina, sur l'institution d'un corps permanent de jurisconsultes, chargé de préparer la codification de droit international privé (*Ann.*, p. 338 et 349). Mais peut-être la consultation était-elle trop délicate. C'était un point qui était trop exclusivement diplomatique, pour le laisser agiter librement par l'Institut. Ce qui lui appartenait en propre, au contraire, c'était l'élaboration juridique. Ici, une difficulté surgissait. La question des faillites, étudiée déjà, en commission (1900) par la 3e Conférence avait été résolue par elle dans un sens contraire aux principes formulés par l'Institut, en 1894. Il fallait que cette opposition fût tranchée. Précisément la déclaration de 1894, qui posait en thèse la pluralité des faillites, n'était qu'un texte de principe à compléter par un règlement ultérieur ; il fallait profiter de ce règlement pour remettre toute la matière en travail, afin de donner à la future conférence diplomatique de La Haye les bases nécessaires. Au risque de détruire la continuité de ses travaux, mais sur la proposition de son rapporteur, M. Roguin, et sur la pressante argumentation du président des conférences diplomatiques de La Haye, M. Asser, l'Institut décida de reprendre, de fond en comble, la question des faillites, sans se tenir pour lié par les résolutions de Paris (1894). Ayant repris sa liberté, par 20 voix contre 1, il rejeta ces mêmes résolutions par 20 voix contre 5. (*Ann.* p. 231-250). Au système de la pluralité des faillites, jadis admis dans la session de Paris, la session de Bruxelles substitue l'unité de la faillite dans les termes mêmes de la commission d'études de La Haye. Dès lors l'obstacle que les travaux de l'Institut mettaient aux nouvelles tendances de la Conférence diplomatique se trouvait levé. L'Institut, reprenant son rôle d'avant garde, n'avait plus qu'à mesurer, dans la suite de leurs détails, les conséquences des principes posés, ou la limitation de ces principes. Questions intéressantes, parce qu'ici les partisans de la pluralité des faillites pouvaient tenter un retour offensif : retour offensif sur la question du dessaisissement, que M. Westlake voulait soumettre aux lois particulières de la situation des biens, un seul jugement dans un seul Etat, suffisant pour ouvrir la faillite dans tous, mais chaque faillite se déroulant suivant la loi de cet Etat (rejeté) ; retour offensif sur la question des droits réels de préférence mobiliers ou immobiliers, que M. A. Rolin propose de laisser à la loi de la situation (adopté ; puis à la suite de difficultés sur la revendication et le *stoppage in transitu*, ajournement à plus tard de toute la question des privilèges et hypothèques, suivant proposition Lafné) ; question de savoir si le jugement déclaratif de faillite est dispensé de l'*exequatur*, de sorte qu'il produirait ses effets *de plano*, sans contrôle, ce que redoute M. Lafné ; question de savoir si le jugement de faillite doit être doté de la publicité spéciale, instituée par la loi de chaque Etat (proposition Lyon-Caen) ou seulement de la publicité prévue dans l'Etat où la faillite est prononcée (proposition Roguin) sauf le cas de mauvaise foi constatée (modification Rolin de la proposition Lyon-Caen). Au cours de ces travaux, préface d'une prochaine conférence diplomatique, les précédents diplomatiques devaient être plus d'une fois invoqués : non pas seulement ceux qui résultaient du très remarquable traité de 1899 entre la France et la Belgique, sur l'exécution des jugements, mais encore — mais surtout — ceux des conférences diplomatiques, dont l'Institut qui préparait leur œuvre, devait nécessairement se servir pour dégager sa pensée. Un exemple : M. Lafné s'effrayait de voir, dans le projet du rapporteur, le jugement déclaratif de faillite reçu, *de plano*, dans les Etats contractants. Pour calmer cette appréhension, M. Lyon-

Caen invoque la convention franco-belge de 1899, qui précisément l'admet. M. Renault invoque la convention du 12 juin 1902, intervenue entre 12 Etats (à la suite de la 3e conférence de La Haye) pour régler les conflits de lois en matière de divorce et de séparation de corps, dont l'article 8 dispose que, prononcés par un tribunal compétent, les jugements de divorce et de séparation de corps seront reconnus partout. Jamais le caractère pratique des travaux de l'Institut n'avait été plus marqué. Ceux-mêmes qui n'auraient pas remarqué l'attention soutenue avec laquelle un très haut fonctionnaire du ministère des affaires étrangères des Pays-Bas suivait en vue de la prochaine conférence toute cette discussion, en eussent été frappés, rien qu'à assister aux séances, ou le seront, rien qu'à lire l'*Annuaire*. Nul doute que, de ces travaux, la prochaine conférence diplomatique ne fasse son profit — et un très grand profit. Sans doute, il y a des lacunes dans l'œuvre : les unes de forme, les autres de fond. Quant à la forme, l'Institut n'a rien arrêté : sur la très prudente proposition de M. Renault, conformément à l'article 44 des nouveaux règlements coordonnés par le conseil (janvier 1902), il a confié la rédaction de ses résolutions à un comité de trois membres, qui les présentera à la prochaine session, 1904 (alors que, peut-être, observons-le, le succès d'une conférence diplomatique intermédiaire en restreindra fortement la nécessité pratique, et, par suite, l'intérêt juridique). Quant au fond, si l'Institut a abouti, en cette matière de faillite, ce fut [était-ce le voisinage de la question des ballons?] à la condition de jeter du lest, et il ne s'est pas privé d'en jeter : 1° en écartant toute la matière des privilèges et hypothèques, suivant la proposition Lafné et Renault ; 2° en laissant de côté la question de la capacité d'être en faillite (*Annuaire*, p. 241), remise à plus tard, et finalement oubliée ; 3° en laissant à l'état de lacune, par le rejet successif de tous les textes présentés, les problèmes de la solution de la faillite et de la réhabilitation. Mais, pour constantes et même pour graves que soient ces lacunes, elles n'empêchent que, sur ces questions, la discussion, portant plus loin que le vote, n'ait jeté, malgré tout, une vive et profonde lumière. Le principe de l'unité de la faillite est acquis. Ses principales conséquences sont déduites avec netteté. Si quelques-unes restent dans l'ombre ou le silence du texte, la discussion les en tire, et, les esquisse avec un sentiment délicat des difficultés, qui vaut mieux peut-être qu'un vote. Cette réserve fait honneur à l'esprit scientifique d'une Assemblée dont les doutes sont aussi précieux à recueillir que les affirmations.

Après six longues séances sur la question des faillites, l'Institut désirait accorder au droit international public le peu de temps qui lui restait. La question des aérostats soulevait des problèmes d'une incontestable nouveauté, posés de la manière la plus érudite, la plus ingénieuse et la plus complète par M. Paul Fauchille, (*Annuaire*, p. 19-86) et par M. Nys (p. 86-114). Elle avait fait l'objet d'un projet très minutieux, très étudié, qu'au dernier moment les deux rapporteurs avaient eu la bonne pensée de ramener à quelques propositions essentielles (*Annuaire*, p. 335), sur la nature de l'air et les droits des Etats (art. 7) auxquelles ils offraient de joindre le régime des ballons captifs et celui des ballons libres non montés (art. 29-32). Comme des aéronautes, les rapporteurs jetaient du lest. Mais tandis qu'ils voulaient entraîner l'Institut dans les hauteurs de l'atmosphère, la question des câbles l'invitait à descendre dans les profondeurs de la mer. La question des aérostats n'était pas encore mûre ; la question des câbles l'était peut-être déjà trop. Les progrès de la télégraphie sans fil faisaient

(1) Art. 7.— L'air est libre. Les Etats n'ont sur lui en temps de paix et en temps de guerre que les droits nécessaires à leur conservation. Ces droits sont relatifs à la répression de l'espionnage, à la police douanière, à la police sanitaire et aux nécessités de la défense (*Annuaire*, p. 34).

craindre à plus d'un (Pierantoni, p. 309) qu'un règlement sur les câbles ne fût prochainement inutile : crainte exagérée, les mêmes questions qui se posent aujourd'hui pour la transmission sous-marine se devant alors poser, grâce aux perfectionnements de la science, pour la communication aérienne (Stœrk, p. 312). Mais enfin, il eût été fâcheux que l'Institut tardât à liquider la question des câbles, alors que, à chaque retard, la télégraphie sans fil prenait une nouvelle avance. Le rapporteur, M. de Bar (*Annuaire*, p. 14) prit donc place au bureau. Déjà l'Institut de droit international avait, en 1879, à Bruxelles, posé ce principe : « Le câble télégraphique sous-marin, qui unit *deux territoires neutres* est inviolable ». On pouvait aisément en déduire, par *a contrario*, qu'un câble unissant *les deux belligérants ou deux parties du territoire d'un belligérant* pouvait toujours être coupé, sauf dans la traversée des eaux neutres. Mais, *quid*, s'il atterrissait, d'une part, en territoire belligérant, de l'autre en territoire neutre? Il était élégant que l'œuvre commencée à Bruxelles, s'y poursuivît par l'examen de l'importante question de savoir si les belligérants ont le droit de couper *un câble reliant un territoire ennemi à un territoire neutre*. La question est double : 1° Régime du câble en pleine mer; 2° dans la mer territoriale. 1° *En pleine mer*, le câble est inviolable, d'après M. de Bar, car, en principe, la communication du neutre et du belligérant est libre, sauf l'exception du blocus, seule conservée par M. de Bar, celle de la contrebande de guerre qui, n'arrêtant pas les dépêches postales, ne doit pas arrêter, à son avis, les dépêches télégraphiques, et celle du *jus angariæ*, qui, à la supposer valable, ne peut l'être que sur terre et non sur mer (*Annuaire*, p. 307). Par l'exception du blocus, M. de Bar s'efforçait visiblement de donner satisfaction aux nécessités militaires, tout en posant, en maxime, la liberté des communications. Mais deux partis se forment au sein de l'Institut : celui des puissances neutres ou secondaires, favorables à l'inviolabilité des câbles, auquel se joignent la plupart des membres anglais, intéressés par l'énorme développement de leur réseau sous-marin (300.000 kilomètres, représentant un milliard de capital) à l'intangibilité de celui-ci, en cas de guerre d'un tiers avec l'Etat d'atterrissement; celui des puissances éventuellement belligérantes, qui, n'ayant pas un grand réseau de câbles, désirent conserver, au point de vue militaire, leur liberté d'action. Avec des formules un peu différentes, M. Renault (France), M. Perels (Allemagne) se mettent à la tête de ce parti. M. Perels invoque l'exception, toujours un peu vague, de la nécessité, suivant une formule empirique, qui, trop indécise, trop précaire, ne peut être une formule du droit. M. Renault prête aux puissances belligérantes l'appui d'un argument de premier ordre : « La liberté de la mer n'est pas seulement limitée par le blocus, mais par la contrebande de guerre ; le belligérant, qui rencontre un paquebot neutre, a le droit de le visiter, de voir où il va et ce qu'il porte... que la visite ait lieu avec plus ou moins de ménagements, c'est un droit absolu ; qu'on trouve des dépêches coupables et l'on confisque le bateau, c'est le droit commun. Mais ceci ne suffit plus parce que, aujourd'hui, ce n'est plus à la voie lente du paquebot, c'est à la voie rapide du câble que l'on confiera ces dépêches. Il faut que le belligérant retrouve dans cette situation nouvelle l'équivalent de la protection perdue. Il faut qu'à des moyens d'attaque nouveaux correspondent des moyens de défense nouveaux ; le moyen d'attaque étant devenu plus rapide et plus dangereux, le moyen de défense peut devenir plus dur, puisque autrement il n'y aurait plus aucun moyen de défense du tout ». Mais, du parti des neutres, des réponses s'élèvent. M. Descamps était ici tout particulièrement qualifié pour

(1) La convention internationale du 14 mars 1884 pour la protection des câbles sous-marins ne concerne pas la protection en temps de guerre.

intervenir. « Avec la notion de la nécessité (Perels), c'est le droit de la neutralité, c'est le droit tout entier qui succombe. Avec l'argument qu'on a le droit de couper le câble, parce qu'il peut transmettre une dépêche hostile (Renault), n'aurait-on pas le droit de couler tout navire qui passe sous prétexte qu'il peut renfermer de la contrebande de guerre ? » (*Ann.*, p. 315). Le parti de la liberté des câbles n'admet généralement pas l'exception du blocus. Mais quelques-uns de ses membres, MM. Strisower, Rolin, Fauchille, déposent des propositions diverses tendant à punir de la rupture du câble le neutre surpris dans la transmission d'une dépêche illicite. M. Westlake repousse l'exception du blocus : ce n'est que le *transport des matières* qui est interdit, et il n'y a pas de transport. L'acte du belligérant est déféré, en cas de blocus, aux tribunaux de prises et il n'y a rien ici, qui puisse leur être déféré ; l'analogie est donc impossible à établir (*Ann.* p. 319). 14 adhèrent à l'absolue liberté du câble, 17 au système contraire. L'Institut reconnaît donc la faculté de couper le câble. Cette faculté est-elle absolue ? Cinq voix (dont quatre françaises) se prononcent pour ce système radical ; vingt-cinq n'admettent que des atténuations restreintes à la liberté. L'exception du blocus est votée. Les propositions Rolin, Strisower et Fauchille sont écartées. Mais de l'échange de vues qui en résulte, naît une nouvelle exception : savoir que « la liberté de transmettre des dépêches ne prendra pas le caractère d'une connivence guerrière avec les belligérants » (*Ann.* p. 321), et celle-ci est acceptée. II° *En dehors de la haute-mer.* L'Institut vote, à l'unanimité, qu'on peut couper un câble dans le territoire maritime ennemi, sans restriction ; par 13 voix contre 12, qu'on peut le couper de même dans la mer territoriale, et, sur le subséquent amendement de M. Holland, l'Institut la fixe à trois milles, alors que, en 1894, il lui donnait six milles (observations Kebedgy, E. Rolin, *Ann* p. 322). Inversement, il n'est pas permis de couper le câble dans les eaux neutres ou *neutralisées* (art. 4 des résolutions de Paris, 1894), mais alors la mer territoriale reprend sa limite ordinaire. Les thèses essentielles étaient arrêtées. Une commission de rédaction, formée de MM. de Bar, Descamps, Holland, en fixait la forme, sur les détails de laquelle s'engageait, le 23 septembre, une discussion finale, où la difficulté d'appliquer aux câbles, en pleine mer, l'analogie du blocus était mise en lumière une dernière fois : un blocus d'un moment suffit, en effet, pour couper le câble et cette rupture, effet du blocus, continue de se produire, alors que le blocus lui-même a cessé (Fauchille, *Ann.* p. 328). M. Holland, qui avait déposé des thèses très complètes (*Ann.*, p. 301), désirait faire trancher, suivant les thèses 4, 5 et 6, la question des indemnités aux propriétaires. La matière était délicate, intéressante. Sur les observations de MM. Renault et den Beer Portugael, elle est considérée comme indépendante, et, le temps pressant, écartée (*Ann.* p. 331).

On reprochera peut-être à l'Institut, à Bruxelles (1902) d'avoir défait l'œuvre de Paris (1894). Mais, en ce qui concerne les faillites, le reproche se tourne en éloge : il montre la progressivité de l'Institut ; en ce qui concerne la mer territoriale, il accuse simplement ce principe, en germe dans les résolutions de Paris, et que nous-même nous nous sommes, dans la *Revue de droit international public*, 1898, efforcé de mettre en lumière, à savoir qu'il n'y a pas une, mais plusieurs mers territoriales : une pour la pêche, une seconde pour la neutralité, une troisième pour les câbles, une à 6 milles, l'autre à 9 milles (Paris), la dernière à 3 milles (Bruxelles) : il ne s'agit donc pas ici, comme on l'a pu croire, d'une contradiction inharmonique qui jetterait le désordre dans la matière, mais d'un développement élégant et logique du système antérieur.

Les travaux de 1902 sont le complément et le correctif de deux sessions précédentes : celle de Bruxelles, 1879 (câbles) ; celle de Paris, 1894 (faillites et mer

territoriale). Ils seront (faillites) le point de départ des travaux de la prochaine conférence diplomatique de La Haye, dont ils ont été comme une expérience préalable. Les neutres y ont pris le sentiment de leur force dans la question des câbles. L'œuvre a été pratique et utile. Il faut en remercier les rapporteurs MM. Roguin et de Bar, les présidents, MM. Hardy et lord Reay, l'un ancien président de Neuchâtel, l'autre futur président d'Edimbourg, qui, avec une maîtrise consommée, ont dirigé, l'un dans la question des faillites, l'autre dans la question des câbles, les débats que ses fonctions de secrétaire général, cumulées avec celles de président, ne permettaient pas à M. Descamps de conduire; il faut en remercier aussi les membres et associés, venus en grand nombre à Bruxelles, et qui se sont donnés rendez-vous, à Edimbourg, en 1904. Là, s'il faut en juger par l'activité des commissions à Bruxelles (*Ordre public* : communication de M. Fiore, *Ann.*, p. 354; *Neutralité* : communication de M. Descamps, p. 351) et par l'état d'avancement de certains projets (titres au porteur perdus ou volés, rapp. *Lyon-Caen et Sacerdoti*, conflit de lois en matière d'obligations, *Harburger*, conséquences, en matière pénale du statut personnel, *Rolin et Lammasch*, tribunaux internationaux pour l'interprétation des conventions d'Union, etc., ce qui manquera à l'Institut, ce sera peut-être, une fois de plus, le temps, mais ce ne sera pas assurément la matière.

A. DE LABRADELLE.

La question des faillites étant renvoyée pour la rédaction à un comité spécial nommé par le Conseil, et, pour le vote d'ensemble, à la session d'Edimbourg, le seul texte définitif, que nous puissions donner, est celui des :

RÈGLES CONCERNANT LES CABLES SOUS-MARINS EN TEMPS DE GUERRE

I. Le câble sous-marin reliant deux territoires neutres est inviolable.

II. Le câble reliant les territoires de deux belligérants ou deux parties du territoire d'un des belligérants peut être coupé partout, excepté dans la mer territoriale et dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire neutre (« neutralisées » par traité ou par déclaration, conformément à l'article 4 des résolutions de Paris de 1894).

III. Le câble reliant un territoire neutre au territoire d'un des belligérants ne peut en aucun cas être coupé dans la mer territoriale ou dans les eaux neutralisées dépendant d'un territoire neutre.

En haute mer, ce câble ne peut être coupé que s'il y a blocus effectif et dans les limites de la ligne du blocus, sauf rétablissement du câble dans le plus bref délai possible. Ce câble peut toujours être coupé sur le territoire et dans la mer territoriale dépendant d'un territoire ennemi jusqu'à une distance de trois milles marins de la baisse de basse-marée.

IV. Il est entendu que la liberté de l'Etat neutre de transmettre des dépêches n'implique pas la faculté d'en user ou d'en permettre l'usage manifestement pour prêter assistance à l'un des belligérants.

V. En ce qui concerne l'application des règles précédentes, il n'y a de différence à établir, ni entre les câbles d'Etat et les câbles appartenant à des particuliers, ni entre les câbles de propriété ennemie, et ceux qui sont de propriété neutre.

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(FÉVRIER-MARS 1903)

RELATIONS INTERNATIONALES

Allemagne. — Décret du 28 mars 1903 portant approbation et publication de la convention conclue à Berlin le 2 juillet 1902 entre la France et l' — en vue de régler le traitement des *voyageurs de commerce* (*J. O.*, 30 mars, p. 1975).

La carte de légitimation industrielle délivrée par les autorités du pays auquel appartient le négociant, fabricant, voyageur de commerce, permet de faire admettre en franchise les articles soumis à des droits et servant d'échantillons ou de modèles, à condition d'observer certaines formalités indiquées dans la convention.

Brésil. — Notification au Président de la République de la prise de possession de la *présidence de la République* des Etats-Unis du Brésil, par S. Exc. H. Francisco de Paula Rodrigues Alves (*J. O.*, 24 mars, p 1861).

Suisse. — Décret du 2 août 1902 relatif aux permissions de pêche dans les eaux françaises du *Lac Léman* (*J. O.*, 18 mars, p. 1719).

Permissions valables pour une journée.

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Décret du 14 mars 1903, portant réorganisation du *Conseil supérieur du travail* (*J. O.*, 26 mars, p. 1902).

Le Conseil est composé de 65 membres. Sur ces 65 membres 26 sont nommés par les patrons (18 par les membres des Chambres de commerce et ceux des Chambres consultatives des arts et manufactures et 8 par les Conseils de prud'hommes), et 26 par les ouvriers (Conseils de prud'hommes et Syndicats d'ouvriers et d'employés répartis dans 18 groupes industriels et commerciaux). Chaque Syndicat dispose d'une voix par 25 membres. Le Syndicat de moins de 25 membres n'a qu'une voix Les autres membres sont nommés par le Sénat. la Chambre des députés, le ministre du commerce, etc.

Il y a une réunion de 15 jours chaque année. Les élus des Syndicats ouvriers et des Conseils de prud'hommes ont droit à une indemnité. L'ordre du jour de la réunion est arrêté par le ministre. Il y a une commission permanente.

PROCÉDURE CIVILE. ORGANISATION JUDICIAIRE. AUXILIAIRES DE LA JUSTICE

Rapport du ministre de la justice, en date du 29 janvier 1903, sur l'administration de la *justice civile et commerciale*, de 1881 à 1900 (*J. O.*, 12 mars, p.1569).

Le rapport qui embrasse une période de vingt ans s'occupe successivement de la Cour de cassation, des Cours d'appel, des tribunaux civils (affaires du rôle, affaires non inscrites au rôle, intervention du ministère public, ordonnances des présidents, nature des affaires civiles, ventes judiciaires d'immeubles, ordres et contributions), de la juridiction commerciale, des justices de paix, des Conseils de prud'hommes, de l'assistance judiciaire, — et de l'Algérie et de la Tunisie.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Décret du 17 février 1903 relatif à l'affermage, par les *Sociétés de pêcheurs à la ligne*, de certains lots de pêche sur les fleuves, rivières et canaux (*J. O.*,3 mars, p. 1332).

Les sociétés constituées conformément à l'article 5 de la loi du 1er juillet 1901 peuvent obtenir sans adjudication publique l'affermage de certains lots de pêche. Outre le cautionnement et la redevance à payer, elles doivent s'engager à ne pêcher qu'à la ligne plombée ou flottante, à réprimer le braconnage et à repeupler.

Erratum à la loi du 13 décembre 1902 relative aux incendies de forêts (*J. O.*, 18 mars, p. 1718).

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Décret du 1er mars 1903 (rapport du ministre des colonies) portant unification de la solde, des accessoires et de la réglementation de la portion de l'*armée coloniale* entretenue par le ministère des colonies (*J. O.*, 16 mars, p. 1691).

Loi du 14 mars 1903 relative à l'enregistrement des *marchés passés par le ministre des colonies* pour le compte des colonies et pays de protectorat (*J. O.*, 19 mars, p. 1737). Erratum (*J. O.*, 22 mars. p. 1819).

Le droit est de 0,20 p. 100 en principal liquidé sur le prix exprimé ou l'évaluation des objets.

Algérie. — Loi du 14 février 1903 ajoutant une disposition transitoire à la loi du 30 décembre 1902 sur le *jury criminel* en — et modifiant dans la colonie certaines dispositions de la loi métropolitaine du 21 novembre 1872, relative à la formation des listes du jury (*J. O.*, 15 février, p. 929).

Loi du 21 février 1903, relative aux *forêts d'* — (*J. O.*, 28 février, 1253).

Code forestier de l'Algérie en 190 articles réglementant le régime forestier, l'administration des eaux et forêts, la délimitation et le bornage des forêts qui font partie du domaine de l'Etat, leur aménagement, les adjudications des lièges et des coupes et des marchés de gré à gré, les exploitations, les récolements, les adjudications et locations de parcours, etc., les bois des communes et des établissements publics, les bois indivis et litigieux soumis au régime forestier, les bois des particuliers, la police et la conservation des bois et forêts, les poursuites en réparation des délits et contraventions, les peines et condamnations, l'exécution des jugements.

Congo. — Décret du 17 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) portant réorganisation du *service de la justice* au — (*J. O.*, 19 mars, p. 1744).

La justice est administrée par un tribunal supérieur, une Cour criminelle, des tribunaux de 1re instance, des justices de paix à compétence étendue, des tribunaux spéciaux et par des tribunaux indigènes. Les tribunaux indigènes ne sont pas encore organisés.

Côte d'Ivoire. — Décret du 12 février 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant les limites nord de la — (*J. O.*, 19 février, p. 1046).

Dahomey. — Décret du 19 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 23 janvier 1902 sur l'*entrepôt fictif* et le crédit d'enlèvement au — (*J. O.*, 26 mars, p. 1906).

Guadeloupe. — Décret du 10 février 1903 (rapport du ministre des colonies) réglementant la *prestation de serment* des magistrats, officiers ministériels, fonctionnaires et agents de la — et dépendances (*J. O.*, 15 février, p. 933).

Le serment peut être prêté par écrit.

Décret du 3 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) réglementant les études des *élèves sage-femmes* à la — (*J. O.*, 10 mars, p. 1532).

Guinée, Côte d'Ivoire, Dahomey, Congo. — Décret du 4 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) portant réorganisation des *Conseils d'administration* de la —, de la —, du — et du — (*J. O.*, 8 mars, p. 1436).

Le décret fait entrer dans le Conseil d'administration le chef du service judiciaire.

Madagascar. — Décret du 19 février 1903 (rapport du ministre des colonies) rendant applicables dans la colonie les lois et décrets relatifs aux *marques de fabrique et de commerce* (*J. O.*, 21 février, p. 1086).

Décret du 19 février 1903 (rapport du ministre des colonies) interdisant l'*exportation* des vaches et des génisses hors de la colonie de — et de ses dépendances (*J. O.*, 21 février, p. 1086).

Décret du 7 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) réglementant à — la fabrication de l'*alcool à dénaturer*, la dénaturation, la circulation et la vente de ces produits (*J. O.*, 12 mars, p. 1567).

Les cinq titres du décret réglementant l'exemption de taxe, la dénaturation, les obligations des dénaturateurs et fabricants de produits à base d'alcool dénaturé, la circulation et la vente des alcools dénaturés et alcools de chauffage, d'éclairage et d'éclaircissage, les pénalités.

Décret du 24 mars 1903, précédé d'un rapport du ministre des colonies, créant

un emploi d'attaché au *parquet général de la Cour d'appel* de — (*J. O.*, 29 mars, p. 1956).

Martinique, Guadeloupe, Réunion. — Loi du 14 mars 1903, modifiant la loi du 27 juillet 1880 portant institution du *jury* dans les colonies de la — (*J. O.*, 18 mars, p. 1717).

Réunion. — Décret du 23 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) approuvant une délibération du Conseil général relative aux *droits sanitaires* à la — (*J. O.*, 29 mars, p. 1957).

Décret du 23 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) approuvant une délibération du Conseil général portant création d'un *droit de statistique* à la — (*J. O.*, 29 mars, p. 1957).

Décret du 23 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif à des modifications au tarif général des douanes de la métropole pour les produits étrangers importés à la — (*J. O.*, 29 mars, p. 1956).

Saint-Pierre et Miquelon. — Décret du 17 février 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le tarif des droits de consommation sur les *boissons alcooliques* à — (*J. O.*, 22 février, p. 1101).

Sénégal. — Décret du 10 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 15 février 1889 sur l'*expropriation pour cause d'utilité publique* au — (*J. O.*, 15 mars. p, 1670).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME DOUANIER. RÉGIME MONÉTAIRE

Rapport en date du 24 janvier 1903, adressé au Président de la République par la commission de contrôle de la *circulation monétaire* pour l'exercice 1902 (*J. O.*, 8 février, p. 729).

Les frappes d'or françaises ont atteint près de 49 millions en 1902, et les émissions de monnaies divisionnaires se sont élevées à environ 11,9 millions de francs.

Le frai est toujours considérable pour les pièces de 10 francs (75 0/0 au-dessus de la tolérance).

Décret du 15 février 1903, modifiant la répartition des crédits d'inscription des *pensions civiles* arrêtées par divers décrets au cours de l'année 1902 (*J. O.*, 20 février, p. 1063).

Loi du 20 février 1903, relative au régime douanier des *denrées coloniales* (*J. O.*, 21 février, p. 1077).

Le gouvernement est autorisé à conférer provisoirement par décret le tarif minimum des denrées coloniales de consommation aux pays et possessions ayant conclu avec la France, antérieurement au 24 février 1903, un accord comportant la concession à leur profit dudit tarif minimum, jusqu'au moment où ces conventions ayant été ratifiées, s'il y a lieu, pourront entrer en vigueur.

Décret du 21 février 1903 autorisant provisoirement l'application du tarif minimum aux *denrées coloniales* originaires de certains pays (*J. O.*, 23 février, p. 1125).

Etats-Unis, Porto-Rico, Nicaragua, Honduras, Seychelles, Jamaïque, Colonies Néerlandaises, Inde anglaise, Ceylan.

Loi du 26 février 1903 portant ; 1° ouverture sur l'exercice 1903 de *crédits provisoires* applicables au mois de mars 1903; 2° autorisation de percevoir, pendant le même mois, les impôts et revenus publics (*J. O.*, 27 février, p. 1221).

C'est le troisième douzième provisoire.

Décret du 24 mars 1903 fixant, pour l'année 1903, le crédit d'inscription des *pensions civiles* (*J. O.*, 28 mars, p. 1941).

Décret du 26 mars 1903 (rapport du ministre des finances) fixant le taux de la taxe de fabrication des *alcools d'origine industrielle* pendant l'année 1904 (*J. O.*, 29 mars, p. 1954).

La taxe fixée à 1 fr. 38 par hectolitre d'alcool pur est destinée à couvrir le Trésor de la somme de 9 francs par hectolitre versée aux préparateurs d'alcool dénaturé.

Loi du 29 mars 1903 modifiant le tarif des douanes en ce qui concerne les poivres (*J. O.*, 30 mars, p, 1974).

Loi du 31 mars 1903 portant fixation du *budget général* des dépenses et des recettes de l'exercice 1903 (*J. O.*, 31 mars, p. 1969).

Parmi les dispositions les plus importantes de la loi des finances de 1903, il faut noter :

I. *Impôts directs.* — Possibilité pour les Conseils municipaux de remplacer par une taxe vicinale le produit des journées de prestations (art. 4).

II. *Autres impôts et revenus.* — Réglementation du privilège des bouilleurs de cru (articles 12 à 26) ; vente des tabacs de cantine (art. 36).

III. *Dispositions spéciales.* — Suppression des receveurs spéciaux des établissements communaux de bienfaisance dont les revenus ordinaires ne dépassent pas 60.000 francs (article 59); suppression de certains sièges dans les Cours d'appel d'Agen, Besançon, Dijon, Grenoble, Poitiers, (art. 63) ; conditions d'avancement des instituteurs (art. 73) ; allocation d'un million en faveur des ouvriers des mines justifiant d'un certain nombre d'années de travail (art. 84 à 98) ; prélèvement pouvant aller jusqu'à 1 0/0 sur la masse des sommes engagées au pari mutuel à affecter à des subventions pour les travaux communaux d'adduction d'eau potable (art. 102) ; suppression du cumul pour les sénateurs (art. 103), etc.

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Décret du 16 janvier 1902 (rapport du ministre de la guerre), modifiant l'art. 1er du décret du 31 août 1878 portant règlement sur l'*état des officiers de réserve et de l'armée territoriale* (*J. O.*, 6 février, p. 691).

Le décret ajoute l'article 400 du Code pénal à ceux qui font perdre l'état d'officiers de réserve et de l'armée territoriale.

Décret du 28 janvier 1903 portant organisation du corps des *interprètes militaires* de la réserve et de l'armée territoriale (*J. O.*, 1er février, p. 594).

Le décret est suivi d'un règlement ministériel sur le recrutement et le fonctionnement de ces interprètes.

Décret du 28 janvier 1903 (rapport du ministre de la guerre), portant réorganisation du personnel des agents civils du commissariat et des comptables des matières des colonies non compris dans les formations militaires du décret du 11 juin 1901 sur l'*administration des troupes coloniales* (*J. O.*, 3 février, p. 633).

Décret du 3 février 1903 (rapport du ministre de la marine), modifiant le *décret du 20 mai* 1885 (choix de logements, présidence des tables, présidence des commissions (*J. O.*, 4 février, p. 654).

Erratum : *J. O.*, 6 février, p. 692.

Arrêté du 5 février 1903 (rapport du ministre de la marine) relatif à la composition des *conseils d'avancement à bord des bâtiments* armés ou en réserve (*J. O.*, 7 février, p. 708).

Circulaire du ministre de la marine relative à la *désignation* et à l'*embarquement des officiers* (*J. O.*, 13 février, p. 877).

Arrêté du ministre de la marine modifiant la circulaire du 3 octobre 1889 relative aux instructions concernant l'admission des officiers dans les *écoles d'instruction* (*J. O.*, 14 février, p. 911).

Circulaire du ministre de la marine relative aux *essais des chaudières* à adopter sur les grands navires (*J. O.*, 14 février, p. 912).

Circulaire du 10 février 1903 du ministre de la guerre relative aux *ajournements et devancements d'appel* à accorder aux réservistes et aux hommes de l'armée territoriale (*J. O.*, 17 février, p. 1011).

La circulaire prescrit aux intéressés de faire parvenir leurs demandes aussitôt que possible après l'affichage des dispositions relatives aux appels.

Décret du 13 février 1903 (rapport du ministre de la guerre), réorganisant le service de l'*aérostation militaire* (*J. O.*, 19 février, p. 1044).

Le service de l'aérostation militaire comprend désormais : 1° le laboratoire de recherches ; 2° l'établissement central du matériel ; 3° des établissements secondaires d'aérostation militaire.

Loi du 16 février 1903 portant rétablissement d'un *cadre de réserve* pour les officiers généraux des différents corps de la marine autres que les officiers de vaisseau (*J. O.*, 18 février, p. 1021).

Décret du 16 février 1903 (rapport du ministre de la marine), relatif à l'établissement des *notes individuelles* du personnel officier (*J. O.*, 19 février, p. 1045).

Décret du 17 février 1903 (rapport du ministre de la marine), portant modifications au décret du 20 mai 1885 sur le service à bord des bâtiments de la flotte (*J. O.*, 21 février, p. 1085).

Décret du 20 février 1903 (rapport du ministre de la guerre), rapportant le décret du 18 mars 1901 relatif à la limite d'âge des candidats à l'*école spéciale militaire* (*J. O.*, 22 février, p. 1100).

Retour aux dispositions de l'article 6 du décret du 25 septembre 1900.

Décret du 22 février 1903 (rapport du ministre de la marine), modifiant l'art. 68 du décret du 20 mai 1885 sur le *service à bord des bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 27 février, p. 1240).

Circulaire du 13 mars 1903 du ministre de la marine relative aux conditions dans lesquelles les commissaires font partie des *conseils d'avancement des bâtiments* et des services à terre autres que les dépôts (*J. O.*, 14 mars, p. 1624).

Arrêté du ministre de la marine, du 14 mars 1903, modifiant l'arrêté du 5 juin 1897 sur le service courant des *équipages de la flotte* (*J. O.*, 21 mars, p. 1799).

Décret du 14 mars 1903 (rapport du ministre de la marine) modifiant le décret du 30 avril 1897, portant réorganisation du *corps des équipages de la flotte* (*J. O.*, 21 mars, p. 1799).

Décret du 17 mars 1903 relatif au commandement des *places fortes* (*J. O.*, 22 mars, p. 1830).

Les groupes de places fortes ont comme commandant supérieur de la défense des places du groupe un officier général ou, par exception, un colonel.

Décret du 26 mars 1903 (rapport du ministre de la marine), fixant la composition des *conseils de guerre maritimes* pour le corps des administrateurs de l'inscription maritime et le personnel des agents et commis de ce service (*J. O.*, 27 mars, p. 1922).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Décret du 13 février 1903 règlant l'organisation et le fonctionnement des *écoles nationales professionnelles* (*J. O*, 19 février, p. 1042).

Décret du 16 février 1903 (rapport du ministre de l'instruction publique), fixant les conditions d'entretien, par la Ville de Paris, des bourses dans les lycées de Paris (*J. O.*, 27 février, p. 1237).

Rapport du ministre de l'instruction publique au Président de la République en date du 2 mars 1903 sur les opérations faites, en vertu de la loi du 20 juin 1885, jusqu'au 31 décembre 1902, en ce qui concerne les établissements d'*enseignement primaire* (*J. O.*, 8 mars, p. 1437).

Les engagements pris en 1902 pour des subventions en capital se sont élevés à 5.999.995 fr. Les subventions en capital allouées, conformément à la loi du 20 juin 1885, s'élèvent, au 31 décembre 1902, à 46.851.300 fr.

Décret du 6 mars 1903 portant modification au décret du 1er juillet 1897 relatif aux *bibliothèques publiques des villes* (*J. O.*, 11 mars, p. 1547).

Un comité chargé de contrôler l'état de la bibliothèque, de fixer l'emploi des fonds, de surveiller le bibliothécaire est nommé par le ministre de l'instruction publique sur la proposition du préfet après avis du maire. Il est présidé par ce dernier et se réunit tous les trimestres.

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Rapports du ministre du commerce au Président de la République en date du 6 février 1903 : 1° sur les opérations des *caisses d'épargne* ordinaires en 1901 (*J. O.*, 12 février, p. 836) ; 2° sur l'ensemble des opérations des caisses d'épargne (caisse nationale et caisses ordinaires) en 1901 (*Ibid.*, p. 856).

1er *Rapport*. — L'année 1901 est la sixième qui se soit écoulée depuis la mise en vigueur de la loi du 20 juillet 1895 réduisant le maximum des dépôts à 1.500 fr. et dont l'exécution a été

définitive le 31 décembre 1900. Ceci a fait abaisser le montant des dépôts à 3.349.036.725 fr. 40, et la valeur moyenne du livret à 462 fr. 18. Mais le chiffre de la moyenne des livrets s'est élevé. En 1901 on compte un déposant sur 537 habitants. Le nombre des livrets ouverts a aussi augmenté. Il s'est élevé en 1901 à 491.148. Quant au montant des remboursements il n'a été que de 733.111.011 fr. 63, chiffre inférieur de près de 60 millions à la moyenne de 1896 à 1899 (792.332.177 fr. 50).

2° *Rapport.* — Le rapport présente un tableau d'ensemble des opérations de la caisse nationale d'épargne (7,0, 23 décembre 1902, p. 8385) et des caisses d'épargne ordinaires (voir ci-dessus), et un aperçu sur le mouvement général de l'épargne nationale pendant la dernière période de vingt ans (1882 à 1901). Dans ces vingt ans il y a eu progression constante sur les versements comme nombre et comme montants, accroissement aussi sur le solde dû : La moyenne du montant du livret a subi une diminution (conséquence de l'abaissement du maximum du dépôt à 1500). Le chiffre des achats de rente a subi aussi, avec quelques fluctuations, une progression.

Les remboursements se sont accrus aussi. De 1.567 668 fr. en 1882 ils se sont élevés à 4.379.650 en 1901. Le rapport fait remarquer que ce fait n'a rien de surprenant, les caisses d'épargne ayant précisément pour avantage de se prêter à des remboursements immédiats et fréquents selon les besoins des déposants.

Décret du 11 mars 1903 portant fixation du maximum de la rente viagère à laquelle peuvent avoir droit les cantonniers (*J. O.*, 12 mars, p. 1563).

Les 2/3 du salaire.

SANTÉ PUBLIQUE

Décret du 18 décembre 1902 portant règlement d'administration publique pour le fonctionnement du comité consultatif d'hygiène publique de France (*J. O.*, 20 février, p. 1062).

Une section permanente a pour mission de donner son avis sur toutes les questions sanitaires presentant un caractère urgent ou confidentiel, sur lesquelles elle est consultée par le ministre.

Décret du 10 février 1903 fixant la liste des maladies auxquelles sont applicables les dispositions de la loi du 13 février 1902 relative à la protection de la *santé publique* (*J. O.*, 20 février, p. 1061).

Liste des maladies pour lesquelles la déclaration est obligatoire et de celles pour lesquelles elle est facultative.

Arrêté du ministre de l'intérieur du 10 février 1903 relatif au mode de *déclaration des cas de maladie* déterminés par la loi du 15 février 1902 (*J. O.*, 20 février, p. 1063).

La déclaration doit être faite par les praticiens, dès qu'ils ont constaté l'existence de la maladie, au maire et au sous-préfet, à Paris au préfet de police.

Décret du 7 mars 1903 portant règlement d'administration publique applicable aux conditions que doivent remplir les *appareils destinés à la désinfection* (*J. O.*, 12 mars, p. 1562).

Les appareils destinés à la désinfection déclarée obligatoire par la loi du 15 février 1903 ne peuvent être employés que s'ils ont été l'objet d'un certificat de vérification délivré par le ministre de l'intérieur après avis du comité consultatif d'hygiène publique de France.

Si la décision du ministre est défavorable, l'intéressé à deux mois pour réclamer une nouvelle vérification de son appareil.

TRAVAUX PUBLICS ET VOIES DE COMMUNICATION

Décret du 25 février 1903 (rapport du ministre des travaux publics) modifiant le décret du 9 janvier 1900 relatif à l'organisation du *comité de l'exploitation technique des chemins de fer* (*J. O.*, 4 mars, p. 1336).

Le décret institue des commissions permanentes destinées à étudier les affaires sur lesquelles le comité est appelé à donner son avis.

Rapport au ministre des travaux publics par la commission de surveillance des eaux d'épandage de la commune de Gennevilliers (*J. O.*, 26 mars, p. 1909).

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 30 janvier 1903 portant extension du service des *colis postaux* de 5 à 10 kilogs aux échanges entre les bureaux ou établissements français de l'étranger et les colonies françaises et la Tunisie (*J. O.*, 18 mars, p. 1718).

Décret du 7 février 1903 (rapport du ministre du commerce) sur la *télégraphie sans fil* (*J. O.*, 9 février, p. 774).

L'administration des postes et télégraphes est seule chargée de l'établissement et de l'exploitation des postes de télégraphie sans fil destinés à l'échange de la correspondance officielle ou privée.

L'établissement et l'exploitation de postes destinés à l'échange des correspondances d'intérêt privé sont subordonnés à l'autorisation du ministre du commerce.

Arrêté du ministre du commerce déterminant les conditions d'admission d'auditeurs libres à l'*école professionnelle supérieure des postes et télégraphes* (*J. O.*, 22 février, p. 1097).

Notification par le gouvernement de la République au gouverneur austro-hongrois de son accession *à la convention internationale télégraphique*, en ce qui concerne la colonie de Madagascar (*J. O.*, 19 mars, p. 1739).

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcés par M. Chaumié, ministre de l'instruction publique, le 1er mars 1903, pour le *centenaire d'Edgard Quinet* (*J. O.*, 3 mars, p. 1333) ; aux *obsèques de Gaston Paris* (*J. O.*, 17 mars, p. 1708).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

FÉVRIER - MARS

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Bouilleurs de cru. — Loi de finances. Séance du 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 697) ; Séance du 29 mars (*J. O.*, 30 mars, p. 741).

Budget de 1903. — Projet de loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice 1903. — Cultes : Séance du 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 472) ; séance du 21 mars (*J. O.*, 22 mars, p. 495) ; séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 516). — Intérieur, finances, monnaies et médailles, guerre : séance des 23, 24 mars, (*J. O.*, 25 mars, p. 547). — Justice (*ibid*) et séance du 25 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 579) ; Imprimerie Nationale, Légion d'honneur, marine, instruction publique, *ibid* ; commerce, industrie, postes et télégraphes, colonies, séance du 26 mars (*J. O.*, 27 mars, p. 613) ; agriculture, séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 651) ; Travaux publics (*ibid*), chemins de fer de l'Etat *ibid.* — Séances des 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 666) ; 28 mars (*J. O.*, 29 mars, p. 697).

Budget de 1897. — Projet de loi portant règlement définitif du —. Renvoi. Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 139).

Budget des Cultes. — Amendement à la loi budgétaire, proposé par M. Delpech et portant suppression du —. Séance du 21 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 495).

Catastrophe de la Martinique. — Projet de loi relatif aux pensions des veuves et des orphelins des fonctionnaires civils et militaires qui ont trouvé la mort dans la —. Séance du 3 mars (*J. O.*, 4 mars, p. 335).

Conseils de prud'hommes. — Proposition de loi concernant les —. Première délibération, renvoi. Séance du 3 mars (*J. O.*, 4 mars, p. 339).

Denrées coloniales. —Projet de loi relatif au régime douanier des —. Séance du 19 février (*J. O.*, 20 février, p. 242).

Hygiène et sécurité des travailleurs. — Projet de loi modifiant la loi du 1er juin 1893 sur l' — la —. Première délibération, renvoi. Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 139).

Incompatibilité. — Proposition de loi de M. le Provost de Launay tendant à établir l' — du mandat sénatorial et de toute fonction judiciaire. Séance du 20 mars (*J. O.*, 21 mars, p. 471).

Jury. — Proposition de loi, tendant à ajouter une disposition transitoire à la loi du 30 décembre 1902 sur le — criminel en Algérie. Séance du 10 février (*J. O.*, 11 février, p. 161).

Projet de loi modifiant la loi du 27 juillet 1880 et instituant le — à la Martinique, à la Guadeloupe et à la Réunion. Séance du 27 février (*J. O.* p. 317).

Marchés passés en France par le ministre des colonies. — Projet de loi relatif à l'enregistrement des — Première délibération, adoption, séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 139) ; deuxième délibération, séance du 13 février (*J. O.*, 14 février, p. 197).

Marins indigènes. — Proposition de loi tendant à créer un corps de — ou baharia en Algérie et en Tunisie. — Première délibération, adoption. Séance du 27 février (*J. O.*, 28 février, p. 317).

Mont de pieté de Paris. — Proposition de loi de M. P. Strauss, tendant à la réorganisation du service de la prisée des gages du —. Prise en considération. Séance du 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 383).

Pêche à la ligne. — Projet de loi tendant à autoriser la — les dimanches et fêtes pendant les périodes d'interdiction. Séance du 27 février (*J. O.*, 23 février, p. 324).

Recrutement de l'armée. — Propositions de loi : 1° de M. Rolland tendant à modifier la loi du 15 juillet 1889 sur le — ; 2° de M. de Tréveneuc, 3° de M. de Montfort. — Suite de la première délibération. Séances des 3, 5, 6, 10, 12, 13, 17, 19, 20, 26, 27 février (*J. O.*, des 4, 6, 7, 11, 13, 14, 18, 20, 21, 27, 28 février, pp. 138, 141, 157, 162, 178, 198, 18, 242, 267, 293, 318).

Réserve. — Proposition de loi portant création d'un cadre de — pour les officiers des différents corps de la marine autres que les officiers de vaisseau. — Première délibération, adoption, Séance du 10 février (*J. O.*, 11 février, p. 162).

Santé publique. — Proposition de loi de M. Paul Strauss relative à l'application de la loi du 15 février 1902 à la ville de Paris et au département de la Seine. Renvoi. Séances des 26 février, 3, 13 mars (*J. O.*, 27 février, 4, 14 mars).

Sociétés anonymes. — Proposition de loi de MM. Th. Girard et autres, tendant à modifier l'art. 1er de la loi du 9 juillet 1902. Première délibération, adoption. Séance 12 février (*J. O.*, 13 février, p. 177) ; deuxième délibération, adoption. Séance du 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 386).

Tabac. — Proposition de loi de MM. Ournac et autres tendant à autoriser la culture du —. Première délibération, renvoi. Séance du 3 février (*J. O.* 4 février p. 139).

Traite des blanches. — Projet de loi tendant à modifier les articles 334 et 335 du Code pénal et 5 et 7 du Code d'instruction criminelle. Première délibération, adoption. Séance du 3 février (*J. O.*, 4 février, p. 138) ; deuxième délibération, adoption. Séance du 20 février (*J. O.*, 21 février, p. 262).

Warrants agricoles. — Proposition de loi de M. Louis Legrand tendant à modifier la loi du 18 juillet 1898 sur les —. Prise en considération. Séance du 27 février (*J. O.*, 28 février, p. 317).

Questions et interpellations

Concours agricole d'Auch. — Interpellation de M. Destieux-Junca au ministre de l'agriculture sur la fixation de la date du —. Séance du 6 mars (*J. O.*, 7 mars, p. 367).

Etat sanitaire de l'armée. — Interpellation de M. Gotteron sur l'—. Séances des 6, 10, 12, 13 mars (*J. O.*, 7, 11, 13, 14 mars, pp. 370, 386, 405, 426).

Santé publique. — Question de M. Ch. Riou au ministre du commerce relativement aux décrets qui doivent être rendus pour l'exécution de la loi du 15 février 1902 sur la —. Séance du 13 mars (*J. O.*, 14 mars, p. 442).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Assainissement. — Amendement à la loi de finances proposé par M. Empereur tendant à opérer un prélèvement supplémentaire sur le pari mutuel pour

subventionner des travaux d' — et spécialement d'adduction d'eau potable dans les communes pauvres. Séance du 5 mars (*J. O.*, 6 mars, p. 1027).

Assurances sur la vie. — Propositions de loi de MM. Mirman, Ferrette et autres relatives aux —. Première délibération, ajournement. Séance du 9 février (*J. O.*, 10 février, p. 551).

Bouilleurs de cru. — Article 11 à 29 de la loi de finances de 1903 — Séances des 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 27 février (*J. O.*, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 26, 28 février, pp. 585, 606, 628, 654, 667, 667, 705, 731, 757, 783, 810, 839, 899).

Budget. — Projet de loi portant fixation du — général de l'exercice 1903.

Guerre, séance des 31 janvier, 2, 3 février (*J. O.*, 31 janvier, 3, 4 février, pp. 343, 368, 397) ; *beaux-arts*, séance des 3, 4 février, *J. O.*, 4, 5 février, pp. 412, 429); *instruction publique*, séances des 4, 5 février (*J. O.*, 5, 6 février, pp. 440, 459) ; *marine*, séance du 6 février (*J. O.*, 7 février, p. 494) ; *Caisse des invalides de la marine*, séance du 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 524) ; *Monnaies et médailles*, séance du 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 529) ; *Loi de finances* 1903 ; séances des 7, 9, 10 février, 3, 5 mars (*J. O.*, 8, 10, 11 février, 4, 6 mars, pp. 530, 552, 581, 975, 1027).

Congrégations. — Projet de loi relatif aux demandes en autorisation formées par les — 1° enseignantes. Séances des 12, 13, 16. 17, 18 mars (*J. O.*, 13, 14, 17, 18, 19 mars, pp. 1117, 1137, 1179, 1199, 1219) ; 2° prédicantes. Séances des 23, 24 mars (*J. O.*, 24, 25 mars, pp. 1276, 1282).

Crédits. — Projet de loi portant ouverture et annulation de crédits sur l'exercice 1902. Séance du 25 mars (*J. O.*, 26 mars, p. 1314).

Jury. — Projet de loi tendant à modifier la loi du 27 juillet 1880 portant institution du — dans les colonies de la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion. Urgence déclarée, adoption. Séance du 2 février (*J. O.*, 3 février, p. 368).

Monnaie de nickel. — Projet de loi tendant à la création d'une — (art. 36 de la loi de finances). Adoption. Séance du 7 février (*J. O.*, 8 février, p.)

Pétroles. — Taxe sur les —. Loi de finances 1903. Séance du 28 février (*J. O.*, 1er mars, p. 923).

Prestations. — Article additionnel à la loi de finances autorisant les communes à remplacer les prestations par des centimes additionnels. Séance du 7 février (*J. O.*, 8 février, p. 534).

Traite des blanches. — Projet de loi tendant à modifier les art. 334 et 335 du Code pénal, 4 de la loi du 27 mai 1885 et 5 et 7 du Code d'instruction criminelle. Séance du 24 mars (*J. O.*, 25 mars p. 1281).

Questions et interpellations

Accidents du travail. — Question de M. Mirman au ministre du commerce relative à la situation des chefs d'entreprise en cas de faillite de la société d'assurances à laquelle le chef d'entreprise était affilié. Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 1368).

Algérie.— Juridiction répressive à l'égard des indigènes, situation politique économique et sociale, loi sur les accidents du travail. — Interpellations de MM. A. Rozet, Berthet, Baron, Sembat et Mirman. Séance du 27 mars (*J. O.*, 28 mars, p. 1370).

Etat sanitaire de la garnison de Paris.— Question adressée au ministre de la guerre par M. Emile Dubois sur l' —. Séance du 25 février (*J. O.*, 26 février, p. 837).

Nègres. — Question de M Paul Constans au ministre des colonies relative à

une opinion énoncée par le gouverneur de la Martinique au sujet des enfants —. Séance du 23 mars (*J. O.*, 24 mars, p. 1257).

Prises d'eau. — Question posée au ministre de l'agriculture par M. H. Michel sur l'unification des — en Durance. Séance du 10 mars (*J. O.*, 11 mars, p. 1072).

Relations internationales, politique extérieure, événements du Maroc et de Macédoine. — Discussion des interpellations de MM. Millevoye, G. Berry Delafosse, Ch. Benoist, Marcel Sembat. Séances des 10, 11 mars (*J. O.*, 11, 12 mars, pp. 1072, 1095).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

Droit international

P. Arminjon. — Etrangers et protégés dans l'empire ottoman. Tome I, Paris, 1903, Chevalier-Marescq, et Cie, in-8, 347 p., 8 fr.

Le premier volume de l'ouvrage de M Arminjon rendra de grands services. Il détermine d'une manière précise la qualité de national, d'étranger et de protégé dans l'empire ottoman, ainsi que la condition juridique de ces personnes, qu'il s'agisse des individus physiques ou des êtres de raison. L'étude est à la fois historique et juridique. Le droit des capitulations a besoin d'être connu aujourd'hui plus que jamais, à raison de l'importance croissante des relations d'affaires qui se fondent dans l'empire ottoman

E. Descamps. — L'Afrique nouvelle. Essai sur l'Etat civilisateur dans les pays neufs et sur la fondation, l'organisation et le gouvernement de l'Etat indépendant du Congo. Paris, 1903, Hachette. in-8, xvi-626 pages.

Le dessein de l'auteur, comme il le dit dans sa préface, est d'étudier une des formes les plus remarquables d'organisation politique, l'Etat civilisateur dans les pays neufs. C'est de l'Etat du Congo qu'il s'agit. L'histoire, les grands traités (acte de Berlin et acte de Bruxelles), les institutions, le souverain, forment les parties de l'intéressant ouvrage de M. Descamps.

Droit public

Esmein. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 3e édition, Paris, 1903, Larose, in-8, xii-912 p. 12 fr.

La troisième édition des *Eléments de droit constitutionnel* a plus de 100 pages que la seconde. C'est dire que la mention « revue et augmentée » ne trompe pas le lecteur. Les additions principales se réfèrent à la représentation proportionnelle, au régime parlementaire, à certaines théories nouvelles sur l'Etat.

Le livre de M. Esmein reste l'œuvre maîtresse française sur le Droit constitutionnel.

Laband. — Le droit public de l'empire allemand. Tome V, Paris, 1903, Giard et Brière, in-8, 588 p.

La traduction du grand ouvrage de Laband touche à sa fin. Le 5e volume, qui vient de paraître, est tout entier consacré à la force armée de l'Empire allemand.

E. Pierre. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire, 2e édition, Paris, 1902, Motteroz, gr. in-8, XVI 1432, p.

Le *Traité* de M. E. Pierre est le commentaire en quelque sorte officiel de notre droit politique, électoral et parlementaire. C'est à lui qu'on a recours lorsque surgit quelque difficulté pratique sur les règlements des Chambres, sur la constitution même. Il est l'équivalent du traité classique d'Erskine May en Angleterre.

La 2e édition est fortement augmentée, elle renferme deux cents pages de plus que celle de 1893. Les faits et les précédents parlementaires les plus récents sont venus « se ranger d'eux-mêmes », comme dit l'auteur, dans les cadres qui figurent déjà dans le *Traité de droit parlementaire* de 1878.

W. R. Anson. — Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. Tome I. Le Parlement. Paris, 1903, Giard et Brière, XXXVII-476. p. Prix : 10 fr.

La *Bibliothèque internationale de droit public* ajoute aux œuvres de Todd et de Dicey l'excellent livre d'Anson. Les lecteurs français ont ainsi à leur disposition trois ouvrages classiques sur la Constitution anglaise. Il ne serait peut être pas inutile d'y joindre le *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* de sir Thomas Erskine May. Avec les livres de Bagehot et de Freeman, déjà traduits depuis longtemps, la bibliothèque française du droit constitutionnel anglais serait presque complète.

Léon Marie. — Le droit positif et la juridiction administrative. Tome I. Paris, 1903, Chevalier-Marescq, in-8, 633 pages. Prix: 12 fr.

L'auteur se propose de rechercher dans quelle mesure le Conseil d'Etat et les conseils de préfecture sont à même de remplir la tâche qui leur incombe en tant que tribunaux, s'ils n'ont pas encore des progrès importants à réaliser. C'est donc une œuvre de critique et non un traité sur l'organisation et la compétence de la juridiction administrative qu'entreprend M. Marie.

Le premier volume est consacré à l'étude du *droit positif*, de la *légalité* et des règles générales dominant les *rapports des particuliers avec l'administration*.

J. Bryce. — Studies in history and jurisprudence. Tome I, XXII-553, p. Tome II, XVI-543, p., in-8, Oxford, 1901, Clarendon press.

Ces deux volumes dédiés à Henry Sidgwick, l'auteur des *Elements of politics*, contiennent des études parues à diverses époques et pendant une longue série d'années, mais dont un certain nombre se réfèrent au même point de vue. Nous signalerons comme intéressant particulièrement les lecteurs de la *Revue* les Essays : III (Constitutions flexibles et rigides) ; IV (Action des forces centripetes et centrifuges sur les constitutions politiques); VI (La constitution des Etats Unis comme elle a été vue dans le passé); VII (Les constitutions sud-africaines) , VIII (La constitution de l'Australie); IX (Obéissance) ; X (Nature de la souveraineté); XI (Le droit naturel); XII (La méthode de la science juridique), etc., etc.

On y retrouvera les qualités de premier ordre qui distinguent l'éminent auteur du *St-Empire Romain germanique* et de la *République américaine*.

Economie sociale et politique

Ch. Gide. — Rapports du jury international. Introduction générale. Sixième partie. Economie sociale. Paris, 1902. Imprimerie nationale, In-4, VI-337 p.

Le rapporteur général, pour l'Economie sociale, de l'Exposition universelle internationale de 1900, M. Ch. Gide, nous fait faire le tour de ce Palais où les institutions et organisations intéressant la classe ouvrière étaient représentées par des tableaux, des photographies, des albums, des livres, des brochures, des modèles en relief etc. Quel dommage que le rapport de M. Ch. Gide n'ait pas paru au moment de l'ouverture de l'Exposition ! Quel incomparable guide il aurait été dans cet amas confus de documents devant lesquels le visiteur restait quelque peu désorienté ! Que M. Ch. Gide nous permette de le lui dire, c'est seulement en lisant son beau rapport, aux magistrales divisions, que les visiteurs apprendront tout ce qu'il y avait de richesses dans le Palais de l'Economie sociale. C'est un rayon de lumière éclatante qu'il a projeté sur cette masse un peu hétérogène de documents dont la signification et la portée sont mis par lui dans un relief saisissant.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

CHEMINS DE FER D'ORLÉANS

Billets d'Aller et Retour de Famille

POUR les STATIONS THERMALES et HIVERNALES des PYRÉNÉES

ET DU GOLFE DE GASCOGNE

Arcachon, Biarritz, Dax, Pau, Salies-de-Béarn, etc.

TARIF SPÉCIAL **G. V. n° 106** (Orléans)

Des billets d'aller et retour de famille, de 1re, de 2e et de 3e classes, sont délivrés, toute l'année, à toutes les stations du réseau d'Orléans, pour:

Agde (le Grau), **Alet, Amélie-les-Bains, Arcachon, Argelès-Gazost, Argelès sur-Mer, Ar'es-sur-Tech** (la Preste), **Arreau-Cadéac** (Vielle-Aure), **Ax-les-Thermes, Bagnères-de Bigorre, Bagnères de-Luchon, Balaruc les-Bains, Banyuls-sur-Mer, Barbotan, Biarritz, Boulou-Perthus** (le), **Camboles-Bains, Capvern, Cauterets, Collioure, Couiza-Montazels** (Rennes-les-Bains), **Dax, Espéraza** (Campagne-les-Bains), **Gamarde, Grenade-sur-l'Adour** (Eugénie-les Bains), **Guéthary** (halte), **Gujan-Mestras, Hendaye, Labenne** (Capbreton), **Labouheyre** (Mimizan), **Laluque** (Préchacq-les-Bains), **Lamalou-les-Bains, Laruns-Eaux-Bonnes** (Eaux-Chaudes), **Leucate** (La Franqui), **Lourdes, Loures-Barbazan, Marignac Saint-Béat** (Lez, Val d'Aran), **Nouvelle** (la), **Oloron-Sainte-Marie** (Saint-Christau), **Pau, Pierrefitte-Nestalas** (Barèges, Luz, Saint-Sauveur), **Port-Vendres, Prades** (Molitg), **Quillan** (Ginoles, Carcanières, Escouloubre, Usson-les-Bains), **Saint-Flour** (Chaudesaigues), **Saint-Gaudens** (Encausse, Gantiès), **Saint-Girons** (Audinac, Aulus), **Saint-Jean-de-Luz, Saléchan** (Sainte-Marie, Siradan), **Salies-de-Béarn, Salies-du-Salat, Ussat-les-Bains** et **Villefranche-de-Conflent** (le Vernet, Thuès, les Escaldas, Graüs-de-Canaveilles).

Avec les réductions suivantes, calculées sur les prix du Tarif général d'après la distance parcourue, sous réserve que cette distance, aller et retour compris, sera d'au moins 300 kilomètres.

Pour une famille de	2	personnes.	20 %
—	3	—	25 %
—	4	—	30 %
—	5	—	35 %
—	6	— ou plus . .	40 %

Durée de la validité : 33 jours, non compris les jours de départ et d'arrivée.

VOYAGES DANS LES PYRÉNÉES

TARIF **G. V. n° 105** (Orléans)

La Compagnie d'Orléans délivre toute l'année des Billets d'excursions comportant les trois itinéraires ci-après, permettant de visiter le Centre de la France et les stations balnéaires des Pyrénées et du golfe de Gascogne.

1er Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Bagnères-de-Bigorre, Montréjeau, Bagnères-de-Luchon, Pierrefitte-Nestalas, Pau, Bayonne, Bordeaux, Paris.

2e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

3e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Dax, Bayonne, Pau, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

DURÉE DE VALIDITÉ : 30 JOURS (non compris le jour du départ).

Prix des billets : 1re classe : **163 fr. 50** ; — 2e classe : **122 fr. 50**.

La durée de validité de ces billets peut être prolongée d'une, deux ou trois périodes successives de 10 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 % des prix ci-dessus.

BILLETS POUR PARCOURS SUPPLÉMENTAIRES

NON COMPRIS DANS LES ITINÉRAIRES DES BILLETS DES VOYAGES CIRCULAIRES CI-DESSUS

Il est délivré de toute station des réseaux de l'Orléans et du Midi, pour une autre station de ces réseaux située sur l'itinéraire des billets d'excursions, ou inversement, des billets d'**Aller** et **Retour** de 1re et de 2e classe, avec réduction de 25 % en 1re classe et de 20 % en 2e classe sur le double du prix ordinaire des places.

Bagages non accompagnés. — Les sept grands réseaux de chemins de fer français ont mis à l'essai, depuis deux ans, un tarif permettant l'expédition, à titre de bagages, des objets non accompagnés qui sont à l'usage personnel des voyageurs.

Ces dispositions permettent aux voyageurs (touristes, bicyclistes, automobilistes, etc.) de se faire adresser à l'avance, dans les gares de leur itinéraire, ceux de leurs bagages dont il n'ont pas jugé nécessaire de se faire accompagner.

La faveur avec laquelle cette innovation a été accueillie du public a engagé les Compagnies à maintenir ce tarif à titre définitif.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Billets d'aller et retour

Pour les stations thermales et hivernales des Pyrénées

Toutes les gares du Réseau de l'Etat délivrent, pendant toute l'année, des billets d'aller et retour, individuels ou de famille, à destination des gares du Réseau du Midi desservant les stations thermales ou hivernales des Pyrénées (Pau, Cauterets, Luchon, Biarritz, etc...).

Les billets individuels comportent sur les prix du tarif général une réduction de 25 0/0 en première classe et de 20 0/0 en deuxième et troisième classe.

Les billets de famille ne sont délivrés que pour un trajet total d'aller et retour égal ou supérieur à 300 kilomètres. La réduction qu'ils comportent, par rapport au tarif général, varie entre 20 0/0 pour deux personnes et 40 0/0 pour six personnes et plus.

Les enfants de 3 à 7 ans paient demi-place.

Les deux sortes de billets sont valables 33 jours ; ils peuvent, à deux reprises, être prolongés de 30 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 0/0 du prix initial du billet.

Les billets individuels et les billets de famille doivent être demandés : les premiers, 3 jours ; les seconds, 4 jours, avant la date du départ.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Relations directes entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires

via La Pallice-Rochelle

Les Chemins de fer de l'État et la Compagnie de Navigation à vapeur du Pacifique ont organisé un service direct entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires par le port de La Pallice-Rochelle.

Tous les 15 jours, un train direct spécial faisant le trajet en 9 heures et comportant des voitures de toutes classes est mis en marche entre Paris-Montparnasse et La Pallice-Rochelle en correspondance avec les paquebots ; le départ de Paris-Montparnasse a lieu à 10 h. 40 du soir et l'arrivée à La Pallice-Rochelle (bassin à flot) à 7 h. 42 le lendemain matin. Des places de luxe (lits-toilette) sont mis à la disposition des voyageurs, sur leur demande, pour le trajet entre Paris et La Pallice-Rochelle.

CHEMINS DE FER DU NORD

SAISON DES BAINS DE MER

de la veille des Rameaux au 31 Octobre

BILLETS D'ALLER ET RETOUR

Prix (non compris le timbre de quittance) **et durée du trajet au départ de Paris**

DE PARIS AUX STATIONS BALNÉAIRES CI-DESSOUS	BILLETS HEBDOMADAIRES (a)			Billets d'Excursion (b)		DURÉE du TRAJET
	1re classe	2e classe	3e classe	2e classe	3e classe	
Berck	31 »	24 15	17 »	11 15	7 35	3 h. 1/2
Boulogne (ville)	34 »	25 70	18 90	11 10	7 30	3 h. 1/4
Calais (ville)	37 90	29 »	21 85	12 35	8 10	3 h. 1/2
Cayeux	29 30	23 05	15 95	11 »	7 25	3 h. 1/2
Conchil-le-Temple	28 80	22 50	15 75	9 75	6 35	3 h. 1/2
Dannes-Camiers	31 70	24 40	17 50	10 50	6 85	3 h. 1/2
Dunkerque	38 85	29 95	22 60	12 50	8 20	4 heures
Étaples	30 90	23 95	17 »	10 35	6 75	3 h. 1/4
Eu	25 40	20 10	13 70	8 85	5 75	3 h. »
Ghyvelde (Bray-Dunes)	39 95	31 15	23 40	12 50	8 20	5 h. »
Gravelines (Petit-fort-Philippe)	38 85	29 95	22 60	12 50	8 20	4 h. 1/2
Le Crotoy	27 90	21 95	15 15	10 25	6 75	3 h. 1/2
Leffrinckouke	39 40	30 55	23 05	12 50	8 20	5 heures
Le Tréport-Mers	25 75	20 35	13 90	9 »	5 85	3 h.
Loon-Plage	38 75	29 90	22 50	12 50	8 20	4. h 1/2
Marquise-Rinxent	35 60	26 80	20 05	11 75	7 70	4 h. »
Noyelles	26 45	20 85	14 35	9 15	5 95	3 h. »
Paris-Plage (*Tramway du 15 mai au 15 octobre*)	32 10	24 95	18 »	11 35	7 75	3 h. 1/4
Quend-Fort-Mahon	28 30	22 15	15 45	9 60	6 25	3 h. 1/2
Saint-Valery-sur-Somme	27 15	21 35	14 75	9 30	6 05	3 h. »
Wimille-Wimereux	34 55	26 10	19 30	11 25	7 40	3 h. 1/2
Woincourt	26 45	20 85	14 35	9 15	5 95	3 h. »
Zuydcoote	39 80	30 95	23 25	12 50	8 20	5 h. »

(a) Valables du vendredi au mardi ou de l'avant-veille au surlendemain des fêtes légales. — Des carnets comportant cinq billets d'aller et retour sont délivrés dans toutes les gares et stations du réseau à destination des stations balnéaires ci-dessus, le voyageur qui prendra un carnet pourra utiliser les coupons dont il se compose à une date quelconque dans le délai de 33 jours, non compris le jour de distribution.

(b) Valables pendant une journée les dimanches et jours de fêtes légales. — Une réduction de 5 à 25 °/₀ est faite selon le nombre des membres de la famille.

Note importante. — Pour les heures de départ et d'arrivée, ainsi que pour les autres billets spéciaux de bains de mer, consulter les affiches.

PARIS. — A. CHEVALIER-MARESCQ, imprimeur-gérant.

Tome XIXe. N° 3. Dixième Année. Mai-Juin 1903

REVUE DU DROIT PUBLIC ET DE LA SCIENCE POLITIQUE

EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

PARAISSANT TOUS LES DEUX MOIS

Directeur : FERDINAND LARNAUDE

PROFESSEUR DE DROIT PUBLIC GÉNÉRAL A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

SOMMAIRE :

I. — L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE (1er article), par **M. R. Jacquelin.**

II. — LE GOUVERNEMENT DE PORTO-RICO SOUS LE CONTROLE AMÉRICAIN, par **M. W. F. Willoughby.**

III. — MONTESQUIEU ET J.-J. ROUSSEAU (1er article), par **M. J. Tchernoff.**

IV. — CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE, par **M. A. Wahl.**

V. — CHRONIQUE POLITIQUE, par **M. H. Hantich** (Autriche).

VI. — ANALYSES ET COMPTES-RENDUS : REINSCH, *Colonial governments*, par **M. P. Leseur.**

VII. — REVUE DES PÉRIODIQUES : Périodiques français (*Revue des Deux-Mondes*), par **M. J. Delpech.**

VIII. — VARIÉTÉS : *Concours de l'Académie des sciences morales et politiques.*

IX. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS.

X. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES.

XI. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE.

XII. — TABLES DU TOME XIXe.

ABONNEMENT ANNUEL :

France... ..... 20 fr. | Union postale..... 22 fr. 50

LA LIVRAISON..... .... 4 fr.

PARIS

A. CHEVALIER-MARESCQ ET Cie, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

LISTE DES PRINCIPAUX COLLABORATEURS :

France : MM. Gréard, de l'Académie française ; Boutmy, Doniol, comte de Franqueville, Glasson, Viollet, membres de l'Institut ; Ducrocq, Villey, Worms, correspond. de l'Institut ; A. Lebon, anc. min. des colonies ; Bard, Falcimaigne, conseillers à la Cour de cassation ; Cruppi, député ; Roussel, conseiller d'Etat ; Buisson, professeur à la Sorbonne ; Noulens, René Worms, aud. au Conseil d'Etat ; Engelhardt, ministre plénipotentiaire ; Naquet, anc. procureur général ; Morizot-Thibault, substitut du procureur de la République à Paris ; Dejean, ancien député ; P. Dareste, ancien avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Robiquet, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; Rivière, sec. général de la Soc. générale des prisons ; Barbier, Gourd, Guyon, Rousset, Sabaté, avocats ; Daguin, secrét. génér. de la Société de lég. comparée ; Ch. Benoist, Paul Laffitte, Henry Michel, Ostrogorski, publicistes ; Blondel, docteur ès-lettres ; Sénéchal, inspecteur des finances ; Tarde, professeur au Collège de France ; Pierre, secrét. génér de la Présid. de la Ch. des députés ; Mispoulet, secrét. réd. de la Ch. des députés ; MM. les prof. et agrégés : Alglave, Cauwès, Chavegrin, Deschamps, Ducrocq, Esmein, Garçon, Jacquelin, Jay, Lainé, Lefebvre, Leveillé, Leseur, Piédelièvre, Saleilles, Sauzet, Souchon, Thaller, Weiss [Univ. de Paris] ; Jamet, Taudière [Univ. libre de Paris] ; Lacoste, Moreau, Delpech [Univ. d'Aix-Marseille] ; Baugas [Univ. libre d'Angers] ; Barckhausenn, de Boeck, Despagnet, Didier, Duguit, Saignat [Univ. de Bordeaux] ; Caboulat, Gauckler, Le Fur [Univ. de Caen] ; Deslandres, Louis-Lucas, Tissier, Truchy [Univ. de Dijon ; R. Beudant, Michoud, De Lapradelle [Univ. de Grenoble] ; Jacquey, A. Wahl [Univ. de Lille] ; Lameire, Pic [Univ. de Lyon] ; Bérenger [Ecole libre de dr. de Marseille] ; Barde, Brémont, Charmont, Déclareuil, Perreau, Valéry [Univ. de Montpellier] ; Beauchet, Bourcart, Chrétien, Gavet, Liégeois [Univ. de Nancy] ; Girault [Univ. de Poitiers] ; Chauveau, Artur, Turgeon [Univ. de Rennes] ; Brissaud, Despiau, Hauriou, Houques-Fourcade, Mérignhac, Mestre, Rouard de Card, Vidal [Univ. de Toulouse] ; Colin, Morand, Thomas [Ecole de dr. d'Alger] Tarbouriech, prof. au collège libre des sciences sociales ; Appert, anc. prof. à l'Univ. de Tokio.

Allemagne : MM. les prof. Bornhack, Giérke, von Liszt [Univ. de Berlin] ; Küffer [Univ. de Bonn] ; Brie, Dahn [Univ. de Breslau] ; Eheberg, Rehm [Univ. d'Erlangen] ; Rosin [Univ. de Fribourg-en-Brisgau] ; Heimburger [Univ. de Giessen] ; von Bar [Univ. de Gœttingen] ; Stoerk [Univ. de Greifswald] ; Loening [Univ. de Halle] ; Jellinek, von Kirchenheim, Knies [Univ. de Heidelberg] ; Gareis, Zorn [Univ. de Kœnigsberg] ; Binding, Bücher [Univ. de Leipzig] ; Birkmeyer, Harburger, von Mayr, von Stengel [Univ. de Munich] ; Stieda [Univ. de Rostock] ; O. Mayer. Laband [Univ. de Strasbourg] ; Schœnberg, Thudicum [Univ. de Tübingue] ; R. Piloty [Univ. de Würzbourg] ; M. le privat doc. Anschütz [Univ. de Berlin].

Angleterre : MM. J. Bryce, F. S Stevenson, membres du Parlement ; MM. les prof. Maitland [Univ. de Cambridge] ; Kirkpatrick [Univ. d'Edimbourg] ; Anson, Dicey [Univ. d'Oxford] ; Ritchie [Univ. de St-Andrews] ; Bodley, ancien chef de cabinet du Présid. du Local government Board.

Australie : M. le prof. Harrisson Moore [Univ. de Melbourne].

Autriche-Hongrie : M. Inama-Sternegg, prés. de la Commiss. centr. de statistique de Vienne ; MM. les prof. Bernatzik [Univ. de Vienne], Gumplowicz [Univ. de Graz] ; Lentner [Université d'Innsprück], MM. les privat doc. Strisower, Tezner [Univ. de Vienne] ; MM. Kobatsch, Schüller, Zweig, doct. en droit.

Belgique : MM. les prof. Nys, Vauthier, Errera [Univ. de Bruxelles], de Greef [Univ. libre de Bruxelles] ; de Ridder, Rolin [Univ. de Gand] ; Deploige, Dupriez, van den Heuvel [Univ. de Louvain] ; Orban, van der Smissen [Univ. de Liège] ; Stocquart, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles.

Chili : M. le prof. Letelier [Univ. de Santiago].

Canada : Jetté, cons. à la Cour sup. de Montréal ; C. de Lorimier, cons. à la Cour sup. de Joliette ; MM. les prof. E. Lafleur [Univ. Mc. Gill, à Montréal] ; P. Lafontaine [Univ. Laval, à Montréal] ; Lemieux, av. à Montréal.

Danemark : E. Holsœ, doct. en droit.

Egypte : M. Testoud, direct. de l'Ecole khédiviale de droit du Caire.

Espagne : MM. les prof. Torrès-Campos, Vida [Univ. de Grenade] ; Carbonell y Ruiz [Ramon I], dir. de la Revista general de derecho ; de Azcarate, Giner de los Rios, Morel y Remisa [Univ. de Madrid] ; Buylla, Posada, Sela, Altamira [Univ. d'Oviedo] ; Dorado, Gil y Robles [Univ. de Salamanque] ; Sanz y Escartin.

Etats-Unis : MM. les prof. Dabney [Univ. du Texas, à Austin] ; Adams [Univ. John Hopkins, à Baltimore] ; Bushnell-Hart, J.-B Thayer, Taussig [Univ. Harvard, à Cambridge] ; Baldwin [Univ. de Yale, à New-Haven] ; Blackmar [Univ. du Kansas, à Lawrence] ; W. W. Willoughby [Univ. de Leland Stanford, à Palo-Alto, Californie] ; Woodrow-Wilson [College of New Jersey, à Princeton] ; Cohn [Columbia-College, à New-York] ; Falkner, Robinson, Thorpe [Univ. de Pensylvanie, à Philadelphie] ; G. Wilson [Univ. de Brown, à Providence ; James [Univ. de Chicago] ; Clark Ross [Univ. de Stanford, à San-Francisco] ; Scott [Univ. d'Illinois] ; W. F. Willoughby, expert statisticien de l'office du Travail, à Washington.

Grèce : MM. les professeurs Stoupis, Streit ; MM. les agrégés Callispéris, G. Streit, N. Saripolos [Univ. d'Athènes].

Hollande : MM. les prof. de Hartog [Univ. d'Amsterdam] ; van der Lith, Oppenheim [Univ. de Leyde] ; de Louter [Univ. d'Utrecht] ; M. Plemp van Duiveland, doct. en droit, à Rotterdam ; H. Verkouteren, avocat à Amsterdam.

Italie : MM. les professeurs Luzzatti, Salandra, anciens ministres ; Brunialti, conseiller d'Etat ; Pierantoni, sénateur ; Gemma, Rossi [Univ. de Bologne] ; Palumbo, Ranelletti [Univ. de Camerino] ; Sitta [Univ. de Ferrare] ; Dalla Volta [Inst. des sciences sociales de Florence] ; Bigliati, Demurtas Zichina, Grasso, Wautrain, Cavagnari [Univ. de Gênes] ; Macri [Univ. de Messine] ; Alimena, Arcoleo, Bovio, Contuzzi, P. Fiore, Diodato Lioy, Miraglia, Nitti, Scaduto [Univ. de Naples] ; Loria, Morelli [Univ. de Padoue] ; Orlando, Schiattarella [Univ. de Palerme] ; Tommassini [Univ. de Parme] ; Longo, Minguzzi [Univ. de Pavie] ; Miceli [Univ. de Pérouse] ; Anzilotti [Univ. de Pise] ; Leporini, Zanichelli [Univ. de Sienne] ; Brusa, Carle, Fusinato, Mosca [Univ. de Turin] ; Gramantieri [Univ. d'Urbino].

Japon : M. le prof. Y. Hosumi [Univ. de Tokio].

Monaco : M. Treppoz, vice-prés. du trib. supér. de Monaco.

Norvège : M. le professeur Morgenstierne [Univ. de Christiania].

Portugal : MM. Tavarès de Medeiros, Candido de Figueiredo, de l'Acad. royale des sc. de Lisbonne ; M. le prof. G. Pedrosa [Univ. de Coimbre].

Roumanie : Mme Bilcesco-Alimanestiano, docteur en droit ; M. Marghiloman, ancien ministre ; MM. les prof. Dissescu, Ursianu [Univ. de Bucarest].

Russie : MM. les prof comte Kamarowski, Tarasov [Univ. de Moscou] ; Ivanowski, de Rennenkampf [Univ. d'Odessa] ; Vedrov [Univ. de Saint-Pétersbourg] ; Sigel [Univ. de Varsovie] ; Issaiev [lyc. impér. de Saint-Pétersbourg] ; M. Kovalevski, anc. prof. à l'Univ. de Moscou.

Suède : MM. les prof. Ask, Hamilton [Univ. de Lund]

Suisse : MM. les prof. Hilty, Rossel [Univ. de Berne] ; Borgeaud, Bridel, Brocher de la Flêchère, M. Combothecra [Univ. de Genève].

Turquie : MM. Bardault, Nicolopoulo, Vegleris, avocats à Constantinople ; Photiades, avocat à Smyrne.

Secrétaire de la Rédaction : F. GRIVAZ, docteur en droit.

REVUE
DU
DROIT PUBLIC
ET DE
LA SCIENCE POLITIQUE
EN FRANCE ET A L'ÉTRANGER

OCT 6 '03
CAMBRIDGE

L'ÉVOLUTION DE LA PROCÉDURE ADMINISTRATIVE

I. — *L'esprit de la procédure administrative*

I. Les deux justices parallèles et les deux procédures distinctes. — II. Le système bureaucratique et l'évolution juridictionnelle. — III. La notion de l'action en justice. — IV. Les caractères généraux de la procédure administrative.

I. — A la différence de ce qui existe dans un certain nombre d'Etats, tels que les Etats-Unis d'Amérique, l'Angleterre, la Belgique, il y a en France deux justices parallèles, absolument séparées l'une de l'autre, n'étant reliées à aucun supérieur commun, et dépendant au contraire chacune d'un supérieur distinct : la Cour de cassation d'un côté, de l'autre le Conseil d'Etat. A quoi tient cette dualité ? A la fausse conception du droit administratif français touchant le principe de la séparation des pouvoirs, ou, pour mieux dire, au désir d'assurer l'indépendance absolue de l'administration à l'égard de la justice, désir que l'on a confondu à dessein avec ce principe pour le protéger de son égide et le mieux faire accepter.

Sous l'ancien régime, les Parlements s'étaient comportés vis-à-vis des intendants comme de vrais supérieurs hiérarchiques, leur adressant des réprimandes, cassant leurs actes, leur

traçant une ligne de conduite à suivre pour l'avenir, et statuant eux-mêmes par voie de dispositions générales et réglementaires ; en un mot ils avaient largement empiété sur l'administration. Tel est encore de nos jours le système anglo-américain. C'est pour empêcher ce résultat et pour assurer la marche normale et régulière de l'administration que le législateur français de la période révolutionnaire, dans l'article 13 du titre II de la loi des 16-24 août 1790, puis en 1791 et en l'an III, fit défense aux tribunaux de s'immiscer dans les opérations administratives, et décida que « *les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives* ». Que ces termes missent obstacle à la compétence de la justice en vue d'annuler ou de réformer les actes d'administration, nul doute que tel ait été précisément le but visé par le législateur. En cela rien que de très conforme au principe constitutionnel, qui reconnaît trois pouvoirs distincts ; car en annulant ou en réformant l'acte administratif, le juge se fait administrateur.

Mais la doctrine et la jurisprudence ont été plus loin et ont donné aux textes révolutionnaires une portée qui n'était peut-être pas dans la pensée de leurs auteurs. De la séparation des fonctions judiciaires d'avec les fonctions administratives, et de la prohibition pour les tribunaux de s'immiscer dans l'administration, on a conclu à l'incompétence générale des tribunaux à l'effet d'interpréter les actes administratifs, soit en vue de la solution d'un litige entre l'administration et un particulier, soit même en vue de le solution d'un procès purement judiciaire, entre deux particuliers. Que cette conclusion soit outrée, et que l'incompétence des tribunaux, pour annuler ou réformer les actes administratifs, n'entraîne pas nécessairement leur incompétence pour interpréter ces actes en vue de la solution d'un procès, c'est ce que montre clairement l'exemple du système belge qui a adopté la première, tout en repoussant la seconde de ces deux propositions. C'est aussi ce qui découle des principes du droit constitutionnel. Cette branche du droit, primordiale en ce qu'elle domine toutes les autres, reconnaît l'existence du pouvoir judiciaire, à titre distinct et séparé des deux autres ; amputer dès lors ce pouvoir d'une portion considérable de ses attributions naturelles c'est, de la part du

droit administratif, porter une atteinte grave à la séparation des pouvoirs, et par conséquent manquer à sa première mission, qui n'est autre que la mise en œuvre des données constitutionnelles ; au lieu de mettre en œuvre, on commence par renier et méconnaître. Soustraire au pouvoir judiciaire une portion de la justice pour la transporter à l'administration, c'est vouloir inévitablement que l'administrateur se fasse juge, c'est empêcher que les fonctions administratives demeurent distinctes et séparées des fonctions judiciaires ; c'est, de la part de l'exécutif, entendre la séparation des pouvoirs d'une façon léonine, en conservant ce qui peut rendre plus puissant, en rejetant ce qui est susceptible d'affaiblir. Le principe administratif français étant ainsi l'opposé et la contradiction du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, force était en effet au législateur de pourvoir à cette interprétation des actes administratifs et à cette solution des procès entre les particuliers et l'administration, que l'on faisait échapper à la compétence naturelle de la justice. C'est dans cette vue que furent instituées des juridictions spéciales, les juridictions administratives, à côté des tribunaux ordinaires (1).

Parce que, à mon sens, comme à celui d'auteurs tant anciens que récents (2), le vrai principe de la séparation des pouvoirs condamne l'existence même de la justice administrative, est-ce une raison pour se désintéresser de l'organisation de cette justice une fois admise à côté de la justice ordinaire ? Pour se faire une idée du meilleur système afférent à cette organisation, il est clair qu'il faut avant tout faire abstraction du principe constitutionnel d'après lequel le pouvoir judiciaire est un pouvoir distinct de l'exécutif, et qu'il convient au contraire d'entrer, au moins momentanément, dans les vues initiales de ceux qui ne trouvent dans le judiciaire qu'une branche de l'exécutif ; autrement, comme l'existence même de la justice administrative est condamnée, la

(1) Cette expression est consacrée par le texte d'une loi administrative. *Cf.* loi municipale du 5 avril 1884, art. 154. § 2.

(2) *Cf.* Artur, *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions*, série d'articles en cours de publication depuis 1900 dans la *Revue du droit public et de la science politique.*

question de son organisation ne se pose même pas (1). Prenant donc maintenant comme point de départ qu'il n'y a dans l'Etat que deux pouvoirs seulement, le législatif et l'exécutif, ce dernier englobant le judiciaire, c'est alors qu'on est conduit à reconnaître dans l'administration trois fonctions : la fonction active, la fonction délibérante et la fonction juridictionnelle, et à poser le principe administratif de leur séparation. Pour assurer la séparation de la fonction juridictionnelle d'avec les deux autres, il n'y a qu'un moyen : organiser la justice administrative à l'image de la justice ordinaire ; autrement il y a forcément confusion de la fonction juridictionnelle, soit avec la fonction active, soit avec la fonction délibérante. C'est ce système qui a été suivi tant en Allemagne, pour les degrés supérieurs de la justice administrative de la plupart des Etats composant l'Empire, qu'en Espagne, surtout pour les degrés inférieurs de cette justice. Malgré des améliorations progressives réalisées chez nous à ce même point de vue, il s'en faut encore de beaucoup que notre législation consacre ce régime ; en France, le trait saillant de l'organisation de la juridiction administrative actuelle est au contraire la confusion de la fonction juridictionnelle avec la fonction délibérante, et même dans une mesure qui, pour n'être pas directe et apparente n'en est pas moins sensible, avec la fonction active (2).

A supposer d'ailleurs que la justice administrative, tout en restant distincte de la justice ordinaire, fût un jour exacte-

(1) C'est cette idée pourtant évidente dont n'a pas tenu compte M. Artur, lorsqu'il m'a fait grief d'une contradiction pour avoir érigé la séparation des fonctions en principe distinct de celui de la séparation des pouvoirs. Il me semble au contraire que c'est uniquement en restant fermement attaché au principe de la séparation des fonctions, dès lors que l'on repousse la séparation tripartite des pouvoirs, qu'il est encore possible d'aboutir à une organisation convenable de la juridiction administrative.

(2) Si je préfère l'organisation de la justice ordinaire à celle de la justice administrative, c'est qu'elle procède du souci d'assurer l'indépendance du juge vis-à-vis de l'exécutif, tandis que l'organisation de la justice administrative dérive du désir diamétralement opposé. Est-ce à dire pour cela qu'en France l'organisation de la justice ordinaire soit parvenue à un tel degré de perfection qu'elle ne soit plus perfectible et notamment que l'indépendance du juge judiciaire soit garantie dans une mesure suffisante ? C'est ce que je n'ai jamais soutenu, et ce qui en effet est très loin de ma pensée.

ment calquée sur celle-ci, et présentât les mêmes garanties d'impartialité et d'indépendance, il serait inexact à mon sens d'en conclure qu'elle ferait partie intégrante du pouvoir judiciaire. Ainsi organisée, la justice administrative n'en échapperait pas moins aux cadres de l'organisation judiciaire générale, et au contrôle suprême de la Cour de cassation. Celle-ci est représentative de l'unité du pouvoir judiciaire et l'unité apparaît comme l'une des conditions vitales d'un pouvoir quelconque. Pourquoi, malgré l'existence de deux Chambres législatives, n'y a-t-il qu'un pouvoir législatif en France? parce que la loi n'est pas l'œuvre exclusive et propre à chacune d'elles, mais leur œuvre commune et unique; il n'y a pas deux corps législatifs distincts, mais deux Chambres d'un même corps législatif. Pourquoi, malgré l'existence d'une multitude de fonctionnaires, ceux-ci sont-ils tous fonctionnaires du pouvoir exécutif, sinon parce que tous ils coopèrent à la même œuvre, l'administration, et qu'ils relèvent d'un chef suprême unique ? Ainsi c'est pour n'être pas soumise à la Cour supérieure commune à tous les autres tribunaux que la juridiction administrative, même organisée judiciairement, serait encore détachée du pouvoir judiciaire. Les justices de paix, formées de membres révocables, sont néanmoins des tribunaux judiciaires parce qu'elles relèvent de la Cour de cassation. La Cour des Comptes inamovible n'en est pas moins un tribunal administratif, parce qu'elle relève en cassation du Conseil d'Etat ; c'est le seul criterium infaillible auquel on puisse aujourd'hui reconnaître un tribunal administratif d'un tribunal judiciaire. Au surplus, dès lors que l'on ne fait nulle difficulté pour reconnaître que l'unité est, en tant que système, préférable à la dualité, pour quelle raison sérieuse se refuser à identifier l'unité du pouvoir avec son existence ? N'est-ce pas se priver bénévolement du bénéfice que peut prêter un principe reconnu et prisé, celui de la séparation des pouvoirs, à l'appui d'une théorie déclarée désirable? Le droit a-t-il jamais été,sera-t-il même jamais autre chose que l'adaptation des idées reçues à la justification d'un résultat ou au soutien d'un idéal? Dans le régime d'organisation supposé et jouissant d'entières garanties d'impartialité, la juridiction administrative n'en ferait pas moins partie du pouvoir exé-

cutif ; celui-ci aurait seulement consenti, dans une vue d'intérêt supérieur, à organiser l'une de ses branches à titre indépendant, exactement de la même façon qu'il y a consenti à l'égard de l'autorité judiciaire dans l'opinion de ceux qui en font une autorité et non un pouvoir. Aussi bien, dans quel but alors distinguer deux justices parallèles et sans nul point de contact ? l'on n'en aperçoit aucun, sinon encore celui de voir l'une de ces justices, recrutée différemment de l'autre, se créer un esprit conforme à l'esprit de l'administration et s'en pénétrer pour la solution des litiges susceptibles d'intéresser cette dernière (1).

Il ne suffit pas que la loi reconnaisse à l'individu des droits vis-à-vis de ses semblables ou de la société ; il faut en outre qu'elle lui procure les moyens d'en imposer le respect en les faisant valoir en justice. Ces moyens consistent dans les règles de la procédure ; celle-ci apparaît donc comme la garantie du droit. Autant est sujette à critique la complication poussée à l'extrême des formes, des délais et des déchéances, parce qu'elle favorise l'esprit de chicane, autant est funeste l'absence de toute forme, de tout délai, de toute déchéance, parce qu'elle aboutit à l'arbitraire. La procédure est donc

(1) Je crois avoir répondu de la sorte aux objections les plus fondamentales que M. Artur a bien voulu si courtoisement présenter à propos de mon étude sur *Les principes dominants du contentieux administratif*, dans cette *Revue, loc. cit.* Paris 1899. Je fais si peu fi de la fonction juridictionnelle pour déterminer les conditions d'existence du pouvoir judiciaire que je vois dans l'échec porté à la plénitude d'exercice des attributions naturelles de ce pouvoir, par suite de l'existence parallèle de la juridiction administrative, une grave atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Mais d'autre part je persiste à penser que l'unité, jointe à l'indépendance, est un des signes indispensables du pouvoir, et que rien ne peut être substitué à la soumission au contrôle suprême de la Cour de cassation, pour permettre à la justice administrative d'échapper au pouvoir exécutif. Quant à la fonction juridictionnelle envisagée isolément, il me paraît manifeste qu'elle est impuissante, à elle seule, à fonder le pouvoir judiciaire. Car à ce compte il y aurait tout autant de raisons de voir celui-ci dans la juridiction exercée aujourd'hui par le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture que dans celle qui est dévolue aux tribunaux ordinaires ; le même point de vue aurait pu être mis en avant à propos des pouvoirs étendus de juridiction exercés autrefois par l'administration active, par exemple par l'intendant sous l'ancien régime ; c'est ce que personne n'a jamais soutenu. En résumé, l'unité, l'indépendance, la plénitude d'exercice des attributions naturelles, tels me paraissent être les éléments constitutifs du pouvoir ; les deux premiers sont essentiels pour que le pouvoir existe, le troisième pour que le pouvoir soit à même de remplir toute sa mission ; sans lui le pouvoir peut bien exister, mais amoindri et affaibli.

indispensable ; sans elle le droit risque trop de demeurer illusoire.

Lorsque, comme chez nous, il existe une justice administrative, séparée de la justice ordinaire, alors s'impose presque inévitablement une procédure administrative distincte de la procédure ordinaire. Autrement, à adopter la procédure des tribunaux judiciaires, la juridiction administrative perdrait au moins une partie de sa raison d'être. L'histoire de l'organisation explique et domine l'histoire de la procédure de la justice administrative ; c'est là une vérité qui trouvera sa vérification à chaque page de cette étude. Par contre, c'est peut-être aussi pour assurer cette procédure spéciale que la juridiction administrative a, suivant les époques, reçu telle ou telle organisation. Parfois les deux phénomènes se pénètrent et se combinent au point de n'en faire qu'un seul : ainsi les réformes qui ont consisté dans l'introduction de la publicité des audiences, du débat oral et du ministère public au sein du Conseil d'Etat et des Conseils de préfecture, intéressent autant la procédure que l'organisation de ces juridictions.

Le motif intime de l'existence d'une procédure administrative, distincte de la procédure ordinaire, réside dans le caractère de célérité, d'urgence qu'est toujours présumée exiger la marche des services publics ; cette marche se trouve plus ou moins, mais toujours, intéressée dans toute contestation entre les particuliers et l'administration. Avec la procédure ordinaire, elle serait entravée et paralysée ; une procédure différente, plus prompte et plus simple, est donc nécessaire.

Reste à savoir seulement si, même avec la compétence intégrale du pouvoir judiciaire statuant sur tous les litiges, sur les litiges administratifs comme sur les autres, un pareil desideratum serait impossible à satisfaire. On peut répondre résolument qu'il n'en est rien. La procédure judiciaire admet elle même des règles particulières, lorsqu'elle concerne des personnes administratives. De plus, la justice ordinaire n'est nullement ennemie des simplifications et des accélérations de la procédure, quand celle-ci se réfère à des matières qui requièrent réellement célérité. Ainsi elle connaît la procédure sommaire ; la procédure des justices de paix est bien plus simple et bien plus dégagée de déchéances que la procédure ordinaire ;

il en est de même de la procédure commerciale, suivie non seulement devant les tribunaux consulaires, mais aussi devant les tribunaux d'arrondissement et devant les Cours d'appel jugeant commercialement. Bien plus, parfois la procédure judiciaire l'emporte sur la procédure administrative dans la satisfaction donnée au désir de rapidité : elle connaît en effet la procédure du référé, qui laisse au président du tribunal un pouvoir pour ainsi dire absolument discrétionnaire pour statuer en cas d'urgence ; il est vrai que l'art. 24 de la loi du 22 juillet 1889 a consacré, au profit du président du Conseil de préfecture, ce que l'on a appelé le quasi-référé administratif; mais en réalité c'est, on le verra, une institution toute différente de celle que constitue le référé judiciaire.

Ces remarques suffisent à faire voir d'abord que la justice ordinaire pourrait statuer sur les litiges administratifs en suivant une procédure appropriée à ces sortes d'affaires, puis d'autre part, en tous cas, que la procédure administrative peut et doit être réglementée de manière à répondre à l'urgence, impliquée par la marche de l'administration, sans que soit pour cela compromise la garantie du droit.

II. — C'est cette vérité qui a été pendant longtemps méconnue avec le système bureaucratique. Dans ce système, l'on n'a pas vu le moyen d'assurer la rapidité nécessaire autrement que par le sacrifice du respect du droit, et par l'arbitraire pur. Un auteur déjà ancien rapporte « l'exemple donné dans des temps barbares, par Edouard, prince de Galles et duc de Guyenne, célèbre sous le nom de Prince Noir, en faisant pendre ceux qui portaient à l'autorité supérieure des plaintes de leur administration » (1). Voilà une procédure prompte, et avec laquelle l'administration ne risquait certes pas d'être paralysée. Tout en ayant répudié cette cruauté, la procédure du système bureaucratique n'en fut pas moins expéditive et contraire à la justice ; elle s'est comme incarnée dans cette formule que « juger, c'est encore administrer » (2). Caractères

(1) Meyer. *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires des principaux pays de l'Europe*. Paris 1818-1821. 5 vol. Tome IV, p. 233, note 1. à propos des magistrats des communes des Pays Bas

(2) « L'administration ne cesse pas d'administrer, même lorsqu'elle statue sur

généraux de la procédure ; mode d'introduction de l'instance ; autorité compétente pour l'instruction des affaires ; formes, éléments constitutifs, contenu, effets des décisions ; incidents de la procédure ; recours possibles contre les décisions : autant de matières — et c'est là en réalité toute la procédure, — profondément pénétrées de ce quasi axiome que juger, c'est encore administrer. Cette phase de la procédure administrative s'explique d'elle-même, dès lors que l'on tourne les regards sur le mode d'organisation de la juridiction, devant laquelle elle fonctionnait. Sous l'ancien régime, celle-ci appartenait aux intendants, et au roi lui même en son Conseil (1). Sous la Révolution, la confusion des fonctions a été à son comble ; l'action, la délibération, la juridiction étaient exercées par les mêmes corps collectifs. Le régime de l'an VIII opéra la séparation de l'action, mais non celle de la juridiction d'avec les deux autres fonctions. Abstraction faite de la courte période, comprise entre 1849 et 1852, fonctionna jusqu'en 1872, pour la juridiction administrative supérieure, la théorie de la justice retenue ; ne jouissant d'aucun pouvoir propre de juridiction, le Conseil d'Etat ne rendait pas d'arrêts, mais seulement des projets de décrets ou d'ordonnances que l'empereur ou le roi était libre théoriquement de ne pas s'approprier, et que surtout il était maître en fait de ne s'approprier qu'à son heure, selon l'importance tant de la cause que des personnages en cause. Jusqu'à la monarchie de Juillet, l'élément extraordinaire l'emporta sur l'élément ordinaire au sein du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Jusqu'en 1880, régna sans conteste la doctrine qui faisait du ministre le juge de droit commun en matière administrative. Enfin ce sont seulement les réformes de l'Empire libéral en 1862 et en 1865, qui commencèrent à donner aux Conseils de préfecture une certaine organisation juridictionnelle. Ainsi investis de pouvoirs étendus de juridiction soit directement, soit indirectement par suite de leur prédominance effective au sein des corps chargés

des matières contentieuses ». [Le président Portalis, rapport fait à la Chambre des Pairs le 25 janvier 1834, sur le projet de loi concernant le Conseil d'Etat].

(1) J'ai tenté de démontrer dans une étude antérieure (*Les principes dominants du contentieux administratif*, 1899), que c'est à tort que l'on regarde comme des juridictions administratives de l'ancien régime certaines juridictions souveraines et organisées à l'instar des Parlements.

de statuer sur le contentieux, les administrateurs actifs devaient naturellement se comporter à titre de juges de la manière qu'ils étaient accoutumés à se comporter à titre d'administrateurs, et se montrer très enclins à regarder les affaires de justice comme des affaires d'administration. C'est en se référant à ce régime qu'il est permis de dire que l'expression de justice administrative implique une contradiction dans les termes.

Cependant sous l'empire des tendances libérales, l'idée d'administration a reculé progressivement devant l'idée de justice. Depuis la monarchie de Juillet jusqu'à nos jours, l'organisation de la justice administrative a bénéficié d'une évolution juridictionnelle, qui a entraîné de notables répercussions sur la procédure de cette même justice ; entre les destinées des deux institutions s'est maintenue une concordance presque parfaite. Avec l'élimination de l'élément extraordinaire de l'assemblée du Conseil d'Etat au contentieux, a coïncidé en 1831 l'introduction au sein de cette assemblée de la publicité des audiences, du débat oral et du ministère public. Ces mêmes réformes ne furent réalisées au sein des Conseils de préfecture que par le décret du 30 décembre 1862 et la loi du 21 juin 1865. La juridiction administrative s'était ainsi transformée ; elle avait revêtu l'aspect extérieur d'un vrai tribunal. De même le droit de présider le Conseil de préfecture, avec voix prépondérante en cas de partage d'opinions, tout en continuant à appartenir théoriquement au préfet, avait dès 1865 passé en fait à un conseiller de préfecture désigné chaque année par décret en qualité de vice-président. La réforme correspondante fut accomplie par la loi du 24 mai 1872, qui confia à un conseiller d'Etat en service ordinaire le soin de présider, en qualité de vice-président, le Conseil d'Etat statuant au contentieux, le ministre de la justice ne conservant la présidence effective que dans les sections administratives et à l'assemblée générale. C'est de la même époque que date la disparition définitive de la théorie de la justice retenue devant le Conseil d'Etat ; depuis l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, ce corps, lorsqu'il statue au contentieux, jouit de pouvoirs propres ; il ne rend donc plus seulement comme autrefois, des projets de décrets, mais de véritables arrêts.

Parallèlement, la qualité de juge administratif de droit commun fut, à partir de 1880, déniée au ministre par la jurisprudence en faveur du Conseil d'Etat. Il y a plus ; dès 1860 se dessina un mouvement d'opinion, qui par la suite s'accentua de plus en plus, et qui tendit à contester et à restreindre le domaine juridictionnel du ministre. Un fait à cet égard est bien significatif. M. Laferrière, que sa qualité de vice-président du Conseil d'Etat a placé à même d'exercer une grande influence sur la formation de la jurisprudence administrative de la troisième République, avait encore reconnu au ministre quelques lambeaux de son ancien pouvoir juridictionnel, dans la première édition de son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* en 1887 et 1888 ; lors de la seconde édition du même ouvrage en 1896, son auteur ne lui en concède plus aucun. Sans doute en ces diverses matières le ministre continue à intervenir; mais ce n'est plus, comme on le croyait autrefois, à titre de juge ; c'est à titre d'administrateur. La grande majorité de la doctrine paraît s'être ralliée à cette manière de voir (1).

Ainsi la juridiction directe de l'administration active a à peu près entièrement disparu, et sa juridiction indirecte semble aussi avoir été presque complètement éliminée. A la confusion de la fonction juridictionnelle avec la fonction active, a succédé une confusion nouvelle ; celle de la fonction juridictionnelle avec la fonction délibérante. Il était donc inévitable qu'avec leur éloignement relatif vis-à-vis du pouvoir exécutif, les corps délibérants chargés de statuer au contentieux se sentîssent, sur bien des points, portés à suivre les règles de la procédure judiciaire plutôt que de continuer à se laisser entraîner aux pratiques arbitraires de l'administration. De là, avec la procédure judiciaire une cause de rapprochement, à laquelle a cédé souvent la législation elle même.

Mais ce rapprochement ne s'est pas fait complet. Nombreuses sont encore aujourd'hui les survivances du passé ; à bien

(1) En sens contraire, Ducrocq. *Cours de droit administratif*, 7e édit. 1897, tome II n° 505, p. 161, et aussi, non pourtant sans quelque contradiction, Artur, dans la série d'articles en cours de publication depuis 1900 sous le titre : Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions, 4e et 5e articles (*Revue du droit public et de la science politique*, 1900).

des points de vue persiste, toujours vivace, l'idée-mère du régime, suivant laquelle juger, c'est encore administrer. Cette persistance n'est pas seulement l'effet d'une tradition fortement enracinée ; elle est due en outre à une cause qui demeure. C'est que le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture ne sont pas de vrais tribunaux, composés de magistrats indépendants ; ce sont des Conseils d'administration qui jugent les procès ; composées en majeure partie de fonctionnaires sortis de l'administration active ou n'aspirant qu'à y entrer, ces juridictions sont profondément pénétrées de l'esprit et des tendances de l'administration active, d'autant que leurs membres ne jouissent d'aucune garantie d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif qui les nomme. Dans cette mesure, encore importante, s'est maintenue, réelle quoique non apparente, l'immixtion de l'administration active au sein de la juridiction, investie de la mission de trancher les contestations entre cette administration et les particuliers.

La procédure administrative se trouve aujourd'hui dans une situation mixte et en quelque sorte intermédiaire. Elle se débat sous l'empire de deux influences contraires, qui sont aux prises. Tantôt l'évolution juridictionnelle aboutit au triomphe des règles de la justice ordinaire ; tantôt c'est la confusion des fonctions qui l'emporte et rattache encore la procédure de la juridiction administrative aux pratiques du système bureaucratique.

III. — Une divergence initiale, qui sert à en expliquer beaucoup d'autres, sépare la juridiction administrative de la justice ordinaire. Cette divergence se manifeste au sujet d'un point capital : la notion de l'action en justice. A proprement parler, ce terme qui, en procédure judiciaire, désigne la sanction du droit, est inconnu de la procédure administrative ; il a un correspondant dans le recours contentieux, basé sur la violation du droit, à l'opposition du recours gracieux, fondé seulement sur la lésion de l'intérêt. Est-il besoin à ce propos de rappeler l'exemple classique de violation d'un droit et de lésion d'un intérêt, tiré de la matière unique des demandes en dégrèvement de contributions directes ? Un individu se plaint d'avoir été imposé alors qu'il n'aurait pas dû l'être,

par exemple, parce qu'il n'est pas le propriétaire de l'immeuble assujetti à l'impôt foncier, ou bien il prétend qu'il a été imposé plus fortement que ne le veut la loi ; en pareil cas le particulier jouit d'un recours contentieux, d'une véritable action tendant à faire valoir son droit en justice ; c'est la demande en décharge ou en réduction. Au contraire, sans réclamer contre la légalité du rôle préfectoral des impôts directs, l'individu demande comme faveur à l'administration de lui accorder remise de tout ou partie de ses contributions ; il invoque qu'il a été victime d'événements malheureux, indépendants de sa volonté, et qui ont détruit tout ou partie de ses facultés imposables, comme la gelée, la grêle, l'inondation; le particulier n'a alors aucun droit à faire valoir en justice ; il peut seulement par une demande en remise ou en modération, implorer de l'administration la prise en considération de son infortune.

Entre les deux cas, la différence est considérable tant en elle-même que dans ses conséquences. D'abord, tandis que le recours contentieux est porté devant la juridiction administrative, dans l'hypothèse prévue, devant le Conseil de préfecture en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le recours gracieux ne relève que de l'administrateur actif qui est l'auteur même de l'acte, dans l'hypothèse prévue, du préfet, ou bien s'il échoue, de son supérieur hiérarchique. Là n'est pas le seul intérêt de la distinction. Saisie d'un recours contentieux, la juridiction administrative est tenue de rendre une sentence et même une sentence favorable lorsque l'existence du droit est démontrée comme dérivant de la loi ou d'un contrat ; en tous cas elle ne saurait, sans déni de justice, s'abstenir de répondre par une décision motivée ; à l'inverse, l'administration active, saisie d'un recours gracieux, est libre de ne pas donner satisfaction au requérant, elle est même maîtresse de ne pas faire connaître les raisons de son refus; bien plus, elle peut agir comme si elle n'avait reçu aucune requête et dès lors n'y donner aucune réponse. Enfin d'ordinaire, le recours gracieux, à la différence du recours contentieux, est affranchi de toutes règles de procédure, de formes, de délais et de déchéances; ou du moins ces règles, lorsqu'il en existe, sont fixées arbitrairement par l'administration active et dans

son propre intérêt ; ce n'est que par exception que le texte d'une loi ou d'un règlement a pris soin de tracer des règles de procédure pour les demandes gracieuses (1). Au lieu que le juge est dessaisi une fois qu'il a prononcé, l'administrateur est encore maître en principe de revenir sur sa décision, après avoir statué. Affaires gracieuses ne comportent donc par leur nature aucune entrave, partant aucune garantie de procédure ; affaires contentieuses ne sauraient au contraire être traitées de même ; par leur nature elles doivent exclure tout arbitraire.

Si tels sont les vrais principes, il s'en faut de beaucoup qu'ils aient été dégagés avec toute la netteté désirable tant par la justice administrative que par la majorité de la doctrine. Je pense avoir montré dans une étude antérieure (2) comment la jurisprudence administrative n'accueille certains recours contentieux que comme des recours gracieux, ne traitant de véritables actions en justice que comme de pures faveurs : il en est ainsi des actions en indemnité contre l'Etat à raison des fautes de ses fonctionnaires ; car, si des dommages-intérêts sont parfois alloués à la victime du préjudice illicite, ce n'est qu'en vertu d'une idée vague d'équité et seulement lorsque celle-ci n'est pas inconciliable avec la nature et les besoins des services publics (3). C'est toujours l'empire de l'idée originaire que juger et administrer sont une seule et même chose. Telle est aussi toujours, semble-t-il, la mentalité de la majorité des auteurs contemporains. Comme l'a écrit l'un d'entre eux et non des moins remarquables, la juridiction administrative « est dans une certaine mesure l'administration elle-même ; elle est l'instrument naturel *des concessions, des abandons des privilèges administratifs* » (4). Cette notion de l'action en justice, cette confusion du gracieux et du contentieux seraient incompréhensibles si l'on n'avait pas en effet constamment devant les yeux les traits saillants de l'organisa-

(1) Tel a été d'ailleurs le cas, sans doute à cause de leur fréquence, pour les demandes en remise ou modération [Arrêté consulaire du 24 floréal an VIII, réglementant la procédure des demandes en remise ou modération].

(2) *Les principes dominants du contentieux administratif*. Paris, 1899.

(3) Trib. Conf. 8 février 1873. Blanco.

(4) Hauriou, *La gestion administrative*. Paris 1899, p. 82, note 3.

tion intime de la justice administrative, à savoir la confusion des fonctions et la pénétration de l'esprit de l'administration active au sein des corps délibérants qui statuent au contentieux. Dès lors au contraire que l'on s'observe à ne pas perdre de vue cette vérité, due au même auteur, que la juridiction administrative, c'est toujours « l'administration jugeant elle-même ses propres intentions » (1), tout s'explique très facilement et s'éclaircit à merveille. Assez forte pour s'imposer quant au fond même du droit, la confusion du gracieux et du contentieux devait donc faire sentir, et bien plus puissamment, son influence sur la procédure de la justice administrative. Ainsi s'expliquent d'elles-mêmes toutes les particularités, tant actuelles que passées, que présente cette procédure : particularités sans doute par rapport à la procédure judiciaire, nullement par rapport à la procédure gracieuse. Caractères généraux de la procédure, tenant principalement au mode d'introduction des instances et au mode d'instruction des affaires, formes et effets des décisions, etc., toutes ces matières sont encore imprégnées de la même confusion. La formation pénible et mal achevée de la théorie du recours en cassation devant le Conseil d'Etat est une autre manifestation sensible de la même influence.

Ainsi, dans une large mesure, la juridiction administrative continue à traiter l'action comme un simple recours graciéux. Comme contre-partie et à l'inverse, la même cause, c'est-à-dire la même réunion des fonctions d'administrateurs et de juges entre les mains des membres de la juridiction administrative, a produit la même confusion du gracieux et du contentieux, mais en sens opposé. Elle a en effet permis à cette juridiction de statuer sur un recours gracieux, comme s'il s'était agi d'un recours contentieux. C'est ce que révèle la théorie du recours pour excès de pouvoirs, sur lequel statue le Conseil d'Etat en vertu de l'art. 9 de la loi du 24 mai 1872. Si ce recours a pu prendre naissance et se développer au sein de la juridiction administrative supérieure, bien qu'il soit de sa nature purement gracieux, étant fondé seulement sur la lésion d'un intérêt, ce résultat a été dû encore au mode d'organisation de

(1) *Eod. loc.* p. 52.

cette juridiction. C'est un point de vue que j'ai développé ailleurs (1), et que je me borne en conséquence à rappeler. C'est d'abord devant le roi « chef de l'administration générale » que ce recours a été porté en vertu de la loi des 7-14 octobre 1790 sous la dénomination de « réclamations d'incompétence » ; puis, par la suite, ce fut encore, en vertu du système de la justice retenue, devant le chef de l'Etat par l'intermédiaire de son Conseil. Jusqu'à la monarchie de Juillet, le Conseil d'Etat admet le recours sans même ressentir la nécessité de s'appuyer sur aucun texte, en vertu de la seule impulsion de son organisme ; c'est après l'élimination du service extraordinaire du sein du Conseil d'Etat statuant au contentieux que ce corps, se montrant déjà plus timide, éprouve le besoin d'invoquer la loi des 7-14 octobre 1790. Pourtant, sous l'Empire libéral, l'idée subsistante de la justice retenue devait entraîner, en cette matière, aussi bien dans la jurisprudence que dans la législation, des conséquences fécondes et favorables à l'individu ; c'est l'époque où la jurisprudence regardant le recours comme une sorte de droit de pétition et de « soupape de sûreté » pour les abus possibles, se montre très large pour la recevabilité, et développe les moyens d'annulation ; c'est alors aussi qu'intervient le décret du 2 novembre 1864 qui facilite le recours en le dispensant des frais. Après la disparition de la théorie de la justice retenue en vertu de la loi du 24 mai 1872, comme le Conseil d'Etat, même lorsqu'il statue au contentieux, a continué à se composer de fonctionnaires mêlés à l'administration et dépendants du pouvoir exécutif, le recours pour excès de pouvoirs a bien pu subsister devant cette juridiction tout en conservant dans son ensemble sa physionomie originaire de recours gracieux ; il n'empêche pourtant que depuis 1872, le Conseil d'Etat au contentieux, se sentant dans un isolement relatif vis-à-vis du chef de l'Etat, a fait incliner sa jurisprudence en matière de recours pour excès de pouvoir vers des règles qui le rapprochent d'une action véritable. Tel a été le contre-coup, sans doute inattendu, de la substitution du système de la justice déléguée à celui de la justice retenue au sein du Conseil d'Etat.

(1) *Les principes dominants du contentieux administratif*. 1899.

Dans une affaire spéciale, digne néanmoins d'être rapportée, parce qu'elle montre bien l'influence décisive du mode d'organisation sur le fond même du droit, le Conseil d'Etat a, assez récemment, tiré une autre conséquence de la disparition de la théorie de la justice retenue. Il s'agissait de l'application des articles 41 et 42 du décret du 1er mars 1808 aux biens de l'un des rares majorats existant encore aujourd'hui. L'article 41 frappe ces biens d'indisponibilité, et déclare nul tout jugement qui validerait les actes d'aliénation. L'article 42 ajoute : « La nullité des jugements sera prononcée par notre Conseil d'Etat, dans la forme réglée par nos décrets des 11 juin et 22 juillet 1806 ». Par arrêt du 18 janvier 1901 (1) le Conseil d'Etat a décidé que « cette disposition, qui avait pour effet de soumettre les tribunaux civils à l'autorité d'un corps placé en dehors de la hiérarchie judiciaire, ne pouvait se concevoir que comme dérivant du régime alors en vigueur, de la justice retenue dans lequel le Conseil d'Etat ne faisait que préparer les décisions du souverain, chef suprême de la justice ; — qu'elle n'est pas compatible avec le système de la loi du 24 mai 1872 ; qu'en effet le Conseil d'Etat au contentieux investi par cette loi d'un pouvoir propre de juridiction, est devenu l'organe souverain de la justice administrative et ne saurait en cette qualité exercer un contrôle sur les actes des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire ; que c'est pour ce motif que la loi précitée du 24 mai 1872 a transféré à un tribunal spécial le pouvoir de prononcer sur les conflits d'attributions ; que, par la même raison on doit reconnaître que sous l'empire de ladite loi, l'art. 42 du décret du 1er mars 1808 ne saurait recevoir d'application, etc... » Ainsi ce texte n'a été abrogé par aucun autre ; mais des règles qui président à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil d'Etat a tiré une conséquence qui équivaut à une véritable abrogation (2). Si l'abolition du système de la justice retenue a pu

(1) C. E. 18 janvier 1901. *Herry de Maupas*. Dalloz 1902, III, 39 et 40.

(2) Le vrai motif de l'arrêt Herry de Maupas doit être recherché dans la défaveur incontestable qui s'attache aujourd'hui à l'institution des majorats. La thèse produite dans l'arrêt du 18 janvier 1901, si elle était réellement celle du Conseil d'Etat, aurait dû le conduire à abandonner toutes les attributions dont il avait été investi, et qui ne s'expliquaient que par l'idée de justice retenue, par

produire un effet aussi grave pour le fond même du droit, quoi d'étonnant ensuite qu'elle ait exercé son empire sur certains points de la procédure administrative ?

On vient de voir les deux influences contraires rivalisant en sens opposé, en prenant toutefois l'une et l'autre pour point de départ une égale confusion des notions théoriques : l'esprit bureaucratique persistant dans le domaine contentieux d'où il devrait être rigoureusement banni ; l'esprit juridictionnel s'implantant sur le terrain gracieux, où il ne peut agir qu'en un sens restrictif et défavorable à l'individu. Que conclure de là ? serait-ce que, encore aujourd'hui, la justice administrative mérite son nom par son mode d'organisation et les tendances qui en résultent plutôt que par la nature intime des procès dont elle a la charge ? ou bien n'est-ce pas que cette justice, avec ce mode d'organisation, et plus encore avec le mode d'organisation antérieur à 1872, paraît mieux faite pour la solution des recours gracieux que pour l'examen des actions proprement dites ?

IV. — Prédominance du caractère écrit, survie partielle du caractère occulte, caractère inquisitorial, tels sont les traits distinctifs de la procédure relative au mode d'introduction et au mode d'instruction des affaires tant devant le Conseil d'Etat que devant les Conseils de préfecture. Divergences profondes à coup sûr avec la procédure judiciaire, nullement avec la procédure gracieuse. Tout comme l'administrateur actif, le juge administratif est saisi de la demande comme s'il s'agissait d'une plainte par voie de requête écrite ; comme lui il statue en dehors de toute publicité. Comme lui, il dirige à son gré la procédure et joue à ce propos un rôle actif. Le progrès de la législation a consisté dans une atténuation du système ; à identité s'est substituée similitude.

Devant le Conseil d'Etat le mode d'introduction de l'instance varie selon que celle-ci ne concerne pas l'Etat ou qu'elle

exemple, l'interprétation des décrets du chef de l'Etat. Cette opinion a été en effet soutenue dans la doctrine à propos de cette matière spéciale, mais elle n'a pas prévalu en jurisprudence. D'une façon plus large encore, le contentieux administratif tout entier ne trouve-t-il pas sa base à la fois historique et explicative dans la théorie de la justice retenue, et ne reste-t-il pas une atteinte portée aux attributions naturelles du pouvoir judiciaire ?

le concerne au contraire. Dans le premier cas, le recours est formé par une requête, suivie d'une ordonnance de soit communiqué (1). L'Etat, qu'il agisse en vue de ses intérêts patrimoniaux, ou en vue de ses intérêts de puissance publique, est au contraire dispensé de la nécessité de déposer une requête, de recourir au ministère d'un avocat, d'obtenir et de faire notifier une ordonnance de soit communiqué. D'après l'article 16 du décret du 22 juillet 1806, les pourvois faits au nom de l'Etat devaient être introduits par un rapport du ministre que la matière concernait, adressé au chef de l'Etat, et déposé au secrétariat du Conseil. Mais ce texte a été modifié par la pratique. Depuis déjà longtemps, depuis 1820, les ministres d'ordinaire n'introduisent leurs recours au Conseil d'Etat que par lettres adressées au président du Conseil d'Etat statuant au contentieux, aujourd'hui par conséquent au vice-président du Conseil d'Etat. L'adversaire de l'Etat est mis en cause par un avis donné en la forme administrative ; cet avis lui fait connaître l'existence du pourvoi, et le met en demeure de prendre communication des mémoires et pièces fournis par les agents du gouvernement et de fournir ses défenses. Ainsi la requête est remplacée par le rapport ministériel au président de la section du contentieux, et c'est l'avis donné à l'adversaire de l'Etat en la forme administrative qui tient lieu de l'ordonnance de soit communiqué. Lorsque l'Etat est défendeur, son adversaire introduit

(1) Décret du 22 juillet 1806, art. 1er et décret du 11 juin 1806, art. 29. En principe la requête doit être signée d'un avocat au Conseil d'Etat. Cependant des textes assez nombreux sont venus dispenser le recours d'une constitution d'avocat ; il en est ainsi quand la loi dit que le recours pourra être formé « sans frais ». (Décret du 2 novembre 1864, art. 1er, recours pour excès de pouvoirs, et recours en matière de pensions, loi du 22 juillet 1889, art. 61, recours en matière de contributions directes, de taxes assimilées et de contraventions de grande voirie ; auxquels cas il faut ajouter les recours concernant des matières non contentieuses, telles que les autorisations de plaider et les recours pour abus ecclésiastique]. Parfois la dispense des frais va plus loin et s'étend même à l'acquittement des droits de timbre et d'enregistrement (loi du 3 mai 1841, art. 58, recours contre les décrets et arrêtés portant déclaration d'utilité publique ; loi du 22 juillet 1889, art. 61 recours en matière de contributions directes et taxes assimilées d'une cote inférieure à 30 fr. ; loi du 10 août 1871, art. 88, recours contre certaines délibérations de la Commission départementale ; enfin certains recours en matière électorale, lois du 5 avril 1884, art. 40 et 79 ; du 22 juin 1833, art. 53 ; du 31 juillet 1875, modifiant l'art. 16 de la loi du 10 août 1871 ; du 9 décembre 1884, art. 8 et 9).

sa demande par voie de requête, conformément à la règle générale mais, aux termes de l'article 17 du décret du 22 juillet 1806, l'ordonnance de soit communiqué est supprimée et remplacée par le dépôt de la requête au secrétariat du Conseil d'Etat, dépôt qui vaut notification au représentant de l'Etat ; dans la réalité des choses, la signification s'effectue par la voie administrative, c'est-à-dire par une lettre du président de la section du contentieux au ministre que la matière concerne. Comment s'expliquer que le droit commun, constitué par le dépôt de la requête suivi d'une ordonnance de soit communiqué, se trouve ainsi écarté lorsque l'Etat est en cause ? Uniquement par l'influence prépondérante et la répercussion inévitable des principes d'organisation du Conseil d'Etat au contentieux sur les règles de la procédure à suivre devant lui. C'est à cause des attaches étroites de ce corps avec l'administration que ce mode spécial d'introduction de l'instance au profit de l'Etat a pu prendre naissance, puis se maintenir. Sous le régime de la justice retenue, le président du Conseil d'Etat au contentieux était le ministre de la justice ; il était tout naturel que celui-ci pût considérer comme équivalent à à la requête rédigée par un avocat au Conseil le rapport rédigé par un ministre son collègue ; depuis 1872 la présidence du Conseil d'Etat au contentieux a cessé, il est vrai, d'appartenir au ministre de la justice ; mais, tout en se relâchant, le lien entre la juridiction administrative supérieure et l'administration n'a pas disparu ; voilà pourquoi a subsisté de son côté le mode spécial et privilégié des instances au nom de l'Etat devant cette juridiction. Même statuant au contentieux, elle est restée le Conseil de l'Etat.

C'est au début de la monarchie de Juillet, alors que commence à se modifier l'organisation du Conseil d'Etat au contentieux par suite de l'élimination de l'élément extraordinaire, que s'est atténué en même temps le caractère purement écrit de la procédure. La possibilité de la défense orale a été introduite par l'ordonnance du 2 février 1831. Mais les plaidoiries des avocats au Conseil ne sont encore aujourd'hui qu'un accessoire et un complément de leurs mémoires écrits. Ce caractère complémentaire des plaidoiries est tel qu'il est interdit à l'avocat de lire à l'audience aucune correspondance ni aucun

document non compris dans la procédure écrite dirigée par la section du contentieux ; lorsque pareil fait se produit, le Conseil d'Etat décide immédiatement la remise de l'affaire et ordonne un supplément d'instruction (1).

Corrélativement à la possibilité du débat oral, l'ordonnance du 2 février 1831 a institué la publicité des audiences, et celle du 12 mars 1831, le ministère public au sein du Conseil d'Etat au contentieux. Mais d'un côté la règle de la publicité des audiences comporte encore un certain nombre d'exceptions importantes qui, pour la plupart, ne s'expliquent toujours que par la préoccupation de procéder rapidement (2). D'un autre côté, l'institution du ministère public, organisé d'ailleurs d'une façon rudimentaire et dépourvu de parquet, n'a pas fait disparaître une pratique antérieure qui dérivait, et qui, s'étant maintenue concurremment avec la communication des dossiers aux commissaires du gouvernement, dérive encore aujourd'hui du lien étroit qui unit la juridiction administrative supérieure à l'administration active. Cette pratique consiste à communiquer toute affaire au ministre auquel ressortit le service intéressé et cela alors même que l'Etat n'est pas directement en cause ; c'est que, même en pareil cas, tout litige administratif est présumé toujours toucher par quelque côté à l'intérêt de l'administration. Le ministre a connaissance du dossier par l'envoi que lui en adresse le président de la section du contentieux. En réponse à cette communication, le ministre présente des observations qui ont le caractère, non pas de conclusions mais d'un avis administratif, de nature à influer sur la décision de la section du contentieux chargée de l'instruction et du rapport. Ces observations du ministre sont, à leur tour, communiquées aux avocats des parties qui sont libres d'y faire telles réponses écrites qu'ils estiment opportunes. Cette communication des dossiers aux ministres aboutit souvent à un retard préjudiciable à l'expédition des affaires,

(1) Cf. cette procédure signalée à propos d'une affaire qui a donné lieu à un arrêt définitif du 15 juin 1883, *Société du mérite agricole*, par LAFERRIÈRE, dès la première édition de son *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 1887, tome I, p. 288.

(2) Ordonnance du 12 mars 1831, art. 5 ; ordonnance du 9 septembre 1831, art. 1er ; loi du 24 mai 1872, art. 19 ; décret du 16 juillet 1900, art. 4 ; décret du 4 août 1900, art. 13.

et l'on voit par là que la préoccupation de procéder rapidement, si elle est susceptible d'exercer un empire prédominant à l'encontre des droits du justiciable, n'est plus capable d'agir de manière aussi puissante dès lors qu'il s'agit de ménager les intérêts de l'administration. Pourtant, en vue d'apporter un remède, le décret du 2 novembre 1864, article 8, a autorisé la section du contentieux à fixer un délai dans lequel les observations ministérielles doivent être produites ; ce délai est fixé d'habitude à quarante jours ; mais dans la pratique il n'est pas observé parce qu'il est dénué de sanction ; la seule faculté que possède le président de la section du contentieux consiste à adresser au ministre une lettre de rappel, laquelle n'est pas toujours elle-même suivie d'effet (1). Survivance encore sensible de l'immixtion de l'administration active au sein de la justice administrative ; à ce propos s'est perpétuée la procédure du système bureaucratique, sans que l'évolution juridictionnelle ait été assez forte pour en avoir raison.

Pour achever le tableau d'ensemble de la procédure suivie au Conseil d'Etat, il convient de remarquer que l'instruction est dirigée par la section du contentieux qui jouit à cet égard d'un pouvoir à peu près illimité, soit pour fixer ou proroger les délais, soit pour ordonner telle ou telle mesure d'instruction, pouvoir que le Conseil d'Etat statuant au contentieux partage lui-même avec la section chargée de l'instruction (2). Toutefois l'institution du débat oral et de la publicité des audiences a, comme contre-coup, entraîné la disparition d'une faculté discrétionnaire qui existait au profit du président du Conseil d'Etat. D'après l'article 29 du décret du 11 juin 1806, celui-ci (c'était alors le grand-juge) était maître de se refuser à ordonner la communication de la requête au défendeur ; le comité du contentieux examinait si l'affaire valait la peine d'être débattue contradictoirement devant le Conseil d'Etat ; lorsque le comité estimait que le recours était de toute évi-

(1) La loi du 17 juillet 1900 a décidé qu'il y avait lieu de regarder comme une décision portant refus d'accueillir la réclamation, le silence gardé pendant quatre mois par l'administrateur actif ; mais ce texte suppose que l'administrateur actif a été saisi d'une réclamation à l'effet de statuer sur elle directement ; tel n'est pas ici le cas.

(2) Décret du 22 juillet 1806, art. 14, 18 et 19.

dence irrecevable ou mal fondé, il proposait son rejet immédiat, et celui-ci pouvait être prononcé sans même que le défendeur eût été mis en cause; le grand juge se bornait à refuser la délivrance de l'ordonnance de soit-communiqué. Ce refus était destiné à prévenir des pertes de temps. Après 1831 il n'aurait pu se produire qu'à la suite d'un débat oral, c'est-à-dire d'une perte de temps sensiblement correspondante à celle qu'il aurait eu pour but d'éviter; de plus, au cas où, après plaidoirie, l'avocat aurait réussi à obtenir l'ordonnance, l'ancien mode de procéder aurait en définitive abouti à deux instructions et à deux jugements; la simplification consistait dès lors à accorder l'ordonnance de soit communiqué dans tous les cas et sans examen préalable; aussi s'est-elle réduite à une pure formalité.

Jusqu'aux réformes opérées par l'Empire libéral, le Conseil de préfecture a eu l'organisation d'un Conseil délibérant sous la dépendance du préfet, nullement celle d'un tribunal. Si l'on met à part un certain nombre d'affaires sur lesquelles le préfet statuait lui-même en Conseil de préfecture, celui-ci, avait toujours, depuis sa création, et à la différence du Conseil d'Etat, exercé des pouvoirs propres de juridiction; mais si la théorie de la justice retenue n'avait pas trouvé ici son application, c'est que l'administration n'en avait vraiment aucun besoin, sûre qu'elle était toujours de faire prévaloir ses vues au sein de cette juridiction qu'elle avait absolument dans sa main. Entre ces deux situations différentes en droit: le préfet statuant en Conseil de préfecture, le Conseil de préfecture statuant sous la présidence du préfet, la différence était insignifiante en fait. Sous le rapport de l'introduction et de l'instruction des affaires, le phénomène était éclatant. L'instance était introduite par une requête adressée au préfet, président du Conseil de préfecture, puis l'affaire était instruite par les bureaux de la préfecture et la procédure dirigée presque en entier par le préfet sur la proposition de ses bureaux. Ce mode de procéder cessa d'avoir sa raison d'être après que le décret du 30 décembre 1862 eût institué dans chaque Conseil de préfecture un secrétaire-greffier, chargé de recevoir toutes les affaires soumises au Conseil; désormais les demandes des parties furent déposées au greffe, et ce fut au Conseil de préfecture à

ordonner les divers actes de la procédure dont ce dépôt était le point de départ ; les bureaux n'eurent plus à intervenir dans l'instruction des affaires et n'eurent plus à en connaître que sur le renvoi ordonné par le Conseil de préfecture, soit pour fournir des renseignements, soit pour produire des défenses au nom de l'administration. D'un autre côté le même décret instituait la publicité des audiences, le débat oral, le ministère public devant le Conseil de préfecture. Tout en confirmant ces innovations, la loi du 21 juin 1865 tendit à accentuer le mouvement qui, en éloignant du préfet le Conseil de préfecture, le plaçait moins directement sous sa dépendance ; car elle instituait la vice-présidence du Conseil de préfecture statuant au contentieux, et dans son article 11 elle attribuait en propre au Conseil de préfecture toutes les affaires dévolues jusque là au préfet en Conseil de préfecture. Cette abolition de la juridiction directe du préfet enlevait ainsi définitivement toute raison d'être à l'ancien mode de procéder lequel, malgré le décret du 30 décembre 1862, s'était encore perpétué dans nombre de départements. Enfin fut rendu le décret du 12 juillet 1865 qui, quoi qu'on en ait dit, réglementait déjà, dans ses grandes lignes, le mode d'introduction des instances et la procédure à suivre devant le Conseil de préfecture. De plus, une circulaire du ministre de l'Intérieur du 21 juillet 1865 était très explicite sur la portée des diverses réformes effectuées, et notamment sur la suppression de l'usage antérieur qui consistait à faire diriger l'instruction par le préfet et ses bureaux. Cet usage prit fin en effet d'une manière définitive.

Mais quel était donc le mode légal d'introduction de l'instance devant le Conseil de préfecture ? Les articles 1 et 2 du décret du 12 juillet 1865 parlaient des « requêtes et mémoires introductifs d'instance » ; en outre les articles 4 et 6 paraissaient bien accorder au Conseil de préfecture le soin et la faculté de faire communiquer aux parties intéressées les requêtes et mémoires et de les appeler à fournir leurs défenses. Commc rien, d'après ces textes, ne devait être signifié au défendeur qu'après prescription du Conseil, on en pouvait, semble-t-il, légitimement conclure que la requête était le mode suffisant, et même le seul mode prévu d'introduction

de l'instance. Cependant une doctrine ingénieuse soutenue principalement par Chauveau (1) estimait que, préférablement à la requête, et conformément au droit commun, l'exploit d'huissier devait être utilisé en vue d'assigner le défendeur. En faveur de son opinion, Chauveau invoquait les considérations suivantes. L'article 14 et dernier de la loi du 21 juin 1865 remettait le soin de déterminer les règles de la procédure à un règlement d'administration publique, en attendant une loi qui devait intervenir dans un délai de cinq ans ; ce règlement disait Chauveau, n'avait pas été pris le 12 juillet 1865 ; la preuve en était que ce décret ne visait même pas la loi du 21 juin 1865 ; c'était aussi que sa préparation avait été antérieure à celle de cette loi ; c'était enfin que, dans l'esprit même de ses rédacteurs, ce décret n'avait qu'un caractère provisoire et non définitif ; on ne se trouvait donc pas là, en présence du réglement, annoncé par la loi du 21 juin 1865, et visant la procédure à suivre, mais simplement d'un décret mentionnant des mesures d'ordre. C'est ainsi que le gouvernement du Second Empire l'avait lui-même compris ; car le Conseil d'Etat de ce régime, dans ses séances des 16, 18 et 25 mai 1870, avait adopté un projet de loi en soixante-six articles sur la procédure à suivre devant les Conseils de préfecture ; si ce projet ne reçut pas alors la sanction législative, la cause en fut à la chute du régime impérial. Le décret du 12 juillet 1865 ainsi mis à l'écart, et la loi du 21 juin de la même année étant muette sur la question, il n'y avait aucun texte sur le mode d'introduction des instances devant les Conseils de préfecture. Dans le silence de la loi, le droit commun devait donc s'appliquer, comme étant au surplus le droit rationnel ; car il est logique que celui qui veut plaider assigne son adversaire devant la juridiction compétente, et le mette ainsi en demeure de se défendre. Cette doctrine était donc mûe par un fort esprit de réaction contre le système bureaucratique, qui avait dominé exclusivement jusque-là. Mais tout en présentant depuis 1865 une organisation basée davantage sur le système

(1) Chauveau, *Code d'instruction administrative*, 2 vol. 5e édit. 1880 (Chauveau et Tambour, faisant suite aux lois de la procédure civile), tome I, n° 136 *bis*. Une 6e édition de cet ouvrage a paru à titre indépendant en 1896 ; mais elle ne présente guère plus d'intérêt que la précédente pour l'évolution des idées.

juridictionnel, le Conseil de préfecture ne s'était pas encore tellement rapproché de la justice ordinaire qu'il dût en adopter toutes les formes de procédure, et répudier par contre toutes celles du régime antérieur. Aussi la doctrine fut-elle impuissante à faire que l'assignation par exploit d'huissier supplantât la requête adressée directement au Conseil de préfecture de la même façon qu'auparavant au préfet; mais elle réussit en définitive à faire admettre la concurrence des deux procédés. C'est cette option entre les deux modes, sorte de transaction issue de la lutte, qu'a en effet laissée au demandeur la loi, actuellement en vigueur, du 22 juillet 1889, rendue longtemps après, mais pourtant en exécution de la promesse contenue dans l'article final de la loi du 21 juin 1865 (1).

Le décret du 30 décembre 1862, art. 2, est venu consacrer devant le Conseil de préfecture la possibilité de la défense orale et la publicité des audiences ; les deux réformes s'enchaînaient, l'une ne pouvait aller sans l'autre ; elles ont été reproduites par les textes postérieurs. Néanmoins, outre que ces deux nouvelles règles continuent encore de nos jours à comporter d'assez notables dérogations (2), le débat oral devant

(1) Loi du 22 juillet 1889, art. 1 et 4. En pratique la requête adressée directement au Conseil de préfecture est restée le mode de beaucoup le plus usité, d'autant que d'après l'art. 4 de la loi de 1889, les frais de la signification par huissier, lorsque le demandeur y a recours, restent toujours à sa charge. On a même pu se demander quel intérêt le demandeur peut trouver à préférer ce mode dispendieux d'introduction de l'instance. Cet intérêt peut cependant se présenter à un triple point de vue : 1° On peut supposer que le secrétaire-greffier du Conseil de préfecture refuse, par mauvais vouloir, de délivrer au demandeur un certificat faisant foi de la date du dépôt de sa requête ; le demandeur aurait alors intérêt à recourir au ministère de l'huissier plutôt que de laisser expirer le délai passé lequel sa demande ne serait plus recevable ; à la vérité ce mauvais vouloir du secrétaire-greffier ne se rencontre jamais en pratique, mais s'il en est ainsi n'est-ce pas précisément parce que la loi a donné au particulier un moyen certain d'obvier à pareil inconvénient, s'il venait à se présenter ? La possibilité d'introduire la demande par exploit d'huissier apparaît ainsi comme la garantie du droit alors même que la demande est introduite par voie de requête. 2° Le demandeur peut considérer qu'il a intérêt à s'adresser à un homme de la profession, afin de se mettre à l'abri des nullités qui pourraient se glisser dans une requête. 3° Au cas où l'exploit contiendrait en lui-même un vice de forme, entraînant sa nullité, le demandeur aurait, contre l'huissier par la faute duquel cette nullité aurait été encourue, un recours en dommages-intérêts.

(2) Notamment d'après l'art. 44 de la loi du 22 juillet 1889, dans les affaires de contraventions de grande voirie, d'élections et de contributions directes, la défense orale et par suite la publicité du débat ne sont possibles qu'autant que l'intéressé

le Conseil de préfecture, tout comme le débat oral devant le Conseil d'Etat, constitue seulement un accessoire, un complément de la procédure écrite ; d'après l'art. 45 de la loi du 22 juillet 1889, le droit de présenter des observations orales n'existe qu'autant qu'il a été déposé au préalable des conclusions écrites, et les observations orales ne peuvent être présentées qu'à l'appui de ces conclusions (1).

Corrélativement à la défense orale a été institué le ministère public. Il est représenté par le secrétaire général de la préfecture qui joue le rôle de commissaire du gouvernement ; des auditeurs au Conseil d'Etat peuvent aussi être chargés temporairement de cette fonction. D'ailleurs si, aux termes de l'art. 46 de la loi du 22 juillet 1889, le ministère public doit donner ses conclusions dans toutes les affaires, du moins n'a-t-il pas dans tous les cas l'occasion de prendre des conclusions détaillées ; très souvent elles seraient superflues par cette raison très simple que l'intérêt de l'administration est déjà dans une certaine mesure représenté et défendu par le conseiller de préfecture chargé du rapport. D'après la loi du 21 juin 1865, art. 9, le conseiller rapporteur devait même, en outre du rapport, préparer un projet de décision. La loi du 22 juillet 1889 a, dans son art. 12, supprimé cette formalité ; le législateur a pensé que ce projet de décision constituait pour le Conseil de préfecture un préjugé fâcheux, et il a décidé que le rapporteur devait se borner à exposer les faits du procès et les moyens des parties, à indiquer les questions à résoudre et à préciser son opinion. Il n'empêche que le commissaire du gouvernement, à qui ce rapport doit être transmis par le secrétaire-greffier, s'abstient en fait de prendre aucunes

fait connaître, en produisant ses conclusions écrites et avant la fixation du rôle, qu'il entend user de son droit de présenter des observations orales à l'audience. Le projet impérial de 1870 consacrait même ce système à titre général ; la loi loi du 22 juillet 1889 n'a pas maintenu cette solution et en est restée à cet égard à celle que donnait déjà la loi du 21 juin 1865. Les comptes des receveurs des communes et des établissements publics, sur lesquels est appelé à statuer le Conseil de préfecture, ne sont pas jugés en audience publique (décret du 30 décembre 1862, art. 6 ; loi du 21 juin 1865, art. 10).

(1) Un arrêt du Conseil d'Etat du 9 juin 1876, *Cie du Midi*, a annulé l'arrêté d'un Conseil de préfecture qui avait alloué à une partie des intérêts demandés oralement à l'audience par son avocat.

conclusions développées, s'il estime que l'intérêt de l'administration est amplement sauvegardé par l'opinion du conseiller rapporteur (1).

Devant les Conseils de préfecture comme devant le Conseil d'Etat, la direction de la procédure n'est pas abandonnée aux parties, elle appartient exclusivement au juge. Ne suffit-il pas de citer à ce propos la solution des art. 5 et 6 de la loi du 22 juillet 1889 ? D'après ces textes, c'est le Conseil de préfecture qui règle la notification au défendeur de la requête introductive d'instance, et qui fixe « eu égard aux circonstances de l'affaire » le délai accordé à ce défendeur pour fournir son mémoire en défense.

Les caractères généraux de la procédure administrative, malgré des atténuations appréciables, se sont donc maintenus avec leurs traits essentiels, profondément différents de ceux de la procédure judiciaire. Reflets visibles du système bureaucratique, ils ont totalement échappé à l'objectif de la garantie du droit individuel. Mais si tel n'a pas été le but visé, tel n'est-il pas du moins le résultat acquis ? De prime abord il semble bien surprenant que la procédure de l'administration puisse, sous ce rapport, être trouvée préférable à celle de la justice ordinaire. Cependant, la plupart des jurisconsultes du droit administratif (2) voient, précisément dans les traits distinctifs rappelés ci-dessus, une cause de supériorité réelle de la procédure administrative sur la procédure judiciaire. D'abord le caractère inquisitorial est présenté comme une garantie contre les embûches que les plaideurs ne manquent pas de se tendre dans le système inverse de la procédure accusatoire ; la procédure étant dirigée par le juge et par lui seul, l'esprit de chicane disparaît, dit-on, pour faire place au seul esprit de justice. Dans cet éloge, on oublie trop que le juge administratif n'est pas un magistrat, mais un fonction-

(1) Jugé d'ailleurs, que la loi n'exige pas que le rapport du conseiller de préfecture soit écrit, et qu'un rapport verbal est suffisant. C. E. 28 décembre 1900. *Braine.*

(2) Notamment Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e édit. 1896, p. 367 et suiv., Brémond, Examen critique de la loi du 22 juillet 1889, *Revue générale d'administration*, années 1890 et suiv., tomes XXXIX et suiv., Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 2e édit., 1902, p. 898 et suiv., Hauriou, *Précis de droit administratif*, 5e édit., 1903, p. 837.

naire encore mêlé à l'administration, recruté dans son sein, n'aspirant souvent qu'à y rentrer (1), par suite forcément imbu de son esprit et de ses tendances ; ayant à statuer sur des litiges entre l'administration et les particuliers, le juge administratif peut trouver, dans le droit qu'il a de diriger la procédure, un moyen détourné, mais facile et effectif, de protéger l'administration au détriment du particulier, et de ne pas maintenir entre les deux plaideurs l'équilibre que commanderait une stricte impartialité, qualité première du véritable esprit de justice. On oublie qu'un procès est comme un duel dans lequel chacune des parties doit avoir le droit de profiter des fautes de son adversaire ; le juge ne doit-il pas dès lors, pour être un bon juge, conserver dans la marche du procès une neutralité absolue ? Trop souvent encore l'on voit des communes, des départements ou l'Etat rester des mois, parfois des années sans répondre à la requête adressée au Conseil de préfecture par un particulier, par un entrepreneur de travaux publics qui réclame le coût des ouvrages dont il a mis l'administration en possession ; trop souvent l'administration obtient du Conseil de préfecture prorogations de délais sur prorogations, elle réussit de la sorte à éterniser le litige qui, parfois, ne prend fin qu'après la mort ou la ruine du particulier. Préférable peut-être au système accusatoire devant un juge d'une impartialité indiscutable (2), le système inquisitoire apparaît comme tout à fait inférieur lorsqu'il est entre les mains d'un juge choisi de manière à donner de parti pris gain de cause à l'un des plaideurs.

Restent les deux autres traits distinctifs de la procédure administrative. A propos de la survie partielle du caractère occulte, l'on n'ose guère insister et l'on se borne à affirmer

(1) Depuis et d'après l'art. 24 de la loi de finances du 13 avril 1900 « sont réservés aux auditeurs de première classe les deux tiers des places vacantes des maîtres des requêtes et aux maîtres des requêtes la moitié des places vacantes des conseillers d'Etat ». Louable amélioration sans doute, mais dont l'effet bienfaisant ne se fera sentir que d'une façon lente, pénible et encore insuffisante.

(2) Encore la question reste-t-elle douteuse, même à ce point de vue. Consulté sur le point de savoir s'il y avait lieu de modifier les règles de la procédure civile pour donner au juge une plus large part dans la direction des procès, le Congrès des jurisconsultes allemands, tenu à Berlin en 1902, a répondu négativement. Duquesne, Congrès général des jurisconsultes allemands, p. 30 à 33 (Extrait du *Bull. de la Société d'études législatives*).

que, si elle n'offre pas d'avantage, du moins ne présente-t-elle aucun inconvénient sérieux. Mais c'est par la prédominance du caractère écrit que l'on entend triompher, et placer la procédure administrative bien au-dessus de la procédure judiciaire. La procédure écrite est considérée comme la sauvegarde contre les surprises et contre les arguments de la dernière heure. La réponse est cependant des plus simples. L'institution de la défense orale et de la publicité des débats devant les tribunaux administratifs a été acceptée par l'opinion comme une réforme libérale, comme un immense bienfait, encore qu'elle reçoive certaines dérogations notables. Pour se convaincre de cette opinion, il suffit de la saisir à son époque dans les ouvrages d'auteurs tels que Serrigny et Chauveau ; dans cette réforme ces jurisconsultes de la fin du Second Empire ont vu le contrôle public si indispensable, qui jusque là faisait complètement défaut. Il y a plus ; je crois ne pas m'aventurer beaucoup en affirmant que les auteurs contemporains, qui persistent à porter aux nues l'excellence de la procédure écrite et par conséquent occulte — car l'un des deux caractères ne va pas sans l'autre —, n'oseraient pas considérer comme un progrès l'abolition générale qui serait tentée de la défense orale et de la publicité des audiences devant la justice administrative. Veut-on maintenant se rendre un compte plus précis du progrès réalisé pour l'idée de justice et pour la garantie du droit par la réforme opérée en 1862 et 1865, il suffit d'envisager entre autres aspects de la question, qu'auparavant l'individu ne possédait pour ainsi dire aucun moyen d'exiger la communication des pièces produites par son adversaire à l'appui de sa requête ; cette communication dépendait du bon vouloir des bureaux de la préfecture, comme elle dépendait aussi du bon vouloir des bureaux du ministère à cette époque où régnait la doctrine qui faisait du ministre un juge dans nombre d'hypothèses et même le juge administratif de droit commun. Avec l'admission de la défense orale et de la publicité des audiences devant le Conseil de préfecture, il n'en pouvait plus aller de même. Aussi le décret du 12 juillet 1865, art. 7, interprété et complété par l'instruction ministérielle du 21 juillet de la même année, est-il venu donner la solution que s'est borné à consacrer l'art. 8 de la loi

du 22 juillet 1889 : le déplacement des pièces est encore, il est vrai, laissé au pouvoir discrétionnaire du président du Conseil de préfecture et il n'est possible qu'autant que la partie est représentée par un avocat ou un avoué ; mais du moins la communication au greffe et sans déplacement est devenue dans tous les cas une obligation légale. Avec la procédure purement écrite et dès lors occulte, la justice administrative pouvait aisément, en refusant la communication des pièces, étouffer à son gré la réclamation ou paralyser la défense. Après la réforme de 1862 et de 1865. une telle pratique ne pouvait se maintenir ; elle n'aurait pu soutenir l'éclat projeté par la lumière du débat oral en audience publique.

L'organisation de la justice ordinaire en France est loin d'être parfaite, et la procédure suivie devant elle présente nombre de défectuosités, à tel point qu'une refonte totale de nos lois à ce propos s'imposerait. Il n'empêche cependant que cette organisation et cette procédure procèdent du souci de la garantie du droit, et du désir de tenir la balance égale entre les plaideurs. A ce titre elles apparaissent dans leur ensemble et malgré leurs défauts indéniables comme préférables à l'organisation et à la procédure de la justice administrative, tournées l'une et l'autre vers un objectif opposé : celui d'assurer gain de cause à l'un des plaideurs. Telle qu'elle est organisée, la justice administrative n'est autre chose que la justice de l'administration ; sa procédure est appropriée au but poursuivi et dérive du même esprit.

II. — *Principales particularités de la procédure administrative.*

I. La forme des décisions. — II. Leur caractère exécutoire ; sursis à exécution ; histoire de la théorie de la connaissance acquise. — III. La question des dépens. — IV. Les incidents de la procédure administrative : récusation des juges ; désistement ; modes de preuve. — V. Les voies de recours ; formation historique du recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

I. — Si, par le mode d'introduction des instances et le mode d'instruction des affaires, la procédure administrative se sépare radicalement de la procédure judiciaire, elle n'en diffère guère moins par la forme des décisions qui mettent fin

aux litiges. A l'époque où l'on reconnaissait au ministre un pouvoir direct et étendu de juridiction, il n'y avait pour ainsi dire aucune différence dans la forme entre les décisions contentieuses et les décisions purement administratives de ce fonctionnaire. Les unes, aussi bien que les autres, pouvaient résulter simplement d'un approuvé, d'un paraphe apposé soit en marge, soit au bas du rapport émané d'un chef de division, d'une direction générale ou d'une commission spéciale. Il était à peu près impossible de trouver des motifs dans la décision ministérielle ; les motifs se confondaient avec l'exposé des faits et la discussion des pièces justificatives ; souvent même tout motif faisait complètement défaut ; il n'y avait qu'un dispositif plus ou moins concis, et ne visant aucune pièce. On allait jusqu'à admettre la régularité, à titre de décision ministérielle contentieuse, d'une lettre écrite par un préfet ou même par un subordonné quelconque à l'intéressé, et lui faisant connaître qu'il était chargé par le ministre de lui apprendre le rejet de sa réclamation. Toute affaire, fondée sur la violation d'un droit, pouvait donc être traitée comme pure plainte, basée seulement sur la lésion d'un intérêt. L'explication se laisse ici percer à jour : le juge de la contestation étant un administrateur actif, pour lui juger c'était encore administrer.

Cette même influence de la confusion des fonctions sur la forme des décisions contentieuses des Conseils de préfecture et du Conseil d'Etat, quoique moindre et malgré certaines atténuations progressives, se fait sentir encore aujourd'hui. Les Conseils de préfecture, alors même qu'ils statuent au contentieux, ne rendent pas des jugements mais des arrêtés. Ce n'est que depuis la loi du 24 mai 1872, article 9, renouvelant le système de la justice déléguée connu seulement entre 1849 et 1852, que le Conseil d'Etat rend des arrêts, terme générique des décisions des cours de justice investies de pouvoirs propres de juridiction ; jusque là il se bornait à préparer des projets de décrets. Les arrêtés des Conseils de préfecture et les arrêts du Conseil d'Etat, quoique ces juridictions statuent d'après le régime de la justice déléguée, continuent à revêtir la forme extérieure des arrêtés préfectoraux et des décrets du chef de l'Etat ; les dispositifs de leurs sentences sont toujours

rédigés sous forme d'articles. Pratiquement ce fait est sans intérêt réel ; c'est sans doute pourquoi il s'est perpétué ; il n'empêche qu'il y a là un trait caractéristique et susceptible de projeter la lumière sur certains autres qui, eux, ne sont nullement dépourvus d'intérêt pratique.

Les arrêts du Conseil d'Etat doivent être motivés. Mais d'abord l'absence de motifs ne donne naissance à aucun recours ; puis, à la différence de ce qui se passe à la Cour de cassation, il est relativement rare que les motifs contenus dans les arrêts du Conseil d'Etat soient autre chose que l'énoncé d'une règle très générale, ou même une simple affirmation formulée à titre de principe. Encore de nos jours apparaît la vérité de cette remarque de Serrigny : « Il n'en est pas des décisions du Conseil d'Etat comme de celles de la Cour de cassation. Cette Cour expose presque toujours les raisons détaillées des solutions qu'elle adopte : on voit qu'elle ne craint pas de faire de la doctrine et qu'elle veut convaincre ceux qu'elle juge. Le Conseil d'Etat au contraire ne donne presque jamais de motifs développés des arrêts qu'il prononce ; il décide la plupart du temps la question par la question ; on dirait qu'il craint de poser des principes de droit et de faire des théories, de peur de se lier par des précédents. Il faut bien souvent deviner le motif vrai de solutions très justes d'ailleurs. Cette diversité dans les procédés tient à la différence des positions qu'occupent le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Au Conseil d'Etat, c'est le roi qui parle, qui décide, qui ordonne ; son langage doit être bref, concis, impératif. A la Cour de cassation ce sont des magistrats qui interprètent la loi, et qui doivent rendre raison aux justiciables de leurs décisions » (1). Ces lignes étaient écrites à l'époque de la justice retenue ; celle-ci a disparu, et son effet a subsisté ; c'est que le Conseil d'Etat est resté un corps composé, non de véritables magistrats, mais d'administrateurs ; il est donc naturel que ceux-ci continuent à parler en administrateurs et non en magistrats. Le développement des motifs serait pourtant chose fort désirable ; il ne servirait pas seulement au progrès ulté-

(1) Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative*, 2e édit. 1865. Préface.

rieur du droit administratif ; il serait utile avant tout pour faire accepter la solution du plaideur condamné, et pour lui enlever de l'esprit jusqu'à l'idée de suspicion de partialité du juge.

Les arrêtés des Conseils de préfecture, eux aussi, doivent être motivés. Telle était déjà la règle admise par la jurisprudence, avant qu'elle eût été consacrée d'abord par le décret du 30 décembre 1862, article 2, puis par la loi du 22 juillet 1889, article 48. Ici l'absence de motifs a une sanction ; elle entraîne un recours en nullité de l'arrêté devant le Conseil d'Etat ; en pratique d'ailleurs celui-ci évoque alors l'affaire et statue au fond (1). Il faut noter que la consécration légale de la jurisprudence a eu, sur celle-ci, un effet heureux : depuis 1862 le Conseil d'Etat s'est montré moins facile pour admettre comme suffisants des motifs qui ne l'étaient pas en réalité.

Par un certain côté cependant, la forme des décisions de la justice administrative s'est rapprochée de celle des décisions de la justice ordinaire. Les divers textes de lois concernant les Conseils de préfecture et le Conseil d'Etat prescrivent en effet à ces juridictions de mentionner dans leurs décisions, à côté de certains éléments essentiels et constitutifs, que l'accomplissement des formes principales de la procédure prescrites par ces mêmes lois a été bien réellement effectué (2). L'exigence de la mention de ces formalités est la meilleure garantie de leur observation. L'absence de cette mention entraîne la nullité des arrêtés des Conseils de préfecture et parfois la révision des arrêts du Conseil d'Etat (3).

(1) C. E. 18 décembre 1891, *Golembiowski.*

(2) Loi du 22 juillet 1889, art. 48, reproduisant presque littéralement le décret du 12 juillet 1865, art. 13. Décret du 22 juillet 1806, art. 27 et loi du 24 mai 1872, art. 23. Décret du 16 juillet 1900, art. 11. Décret du 4 août 1900, art. 19.

(3) Par arrêt du 6 février 1903, *Tessier* (*Gazette des Tribunaux* du 14 février 1903) le Conseil d'Etat a jugé, conformément à une jurisprudence constante, qu'une note rédigée en Chambre du Conseil par le secrétaire-greffier d'un Conseil de préfecture, en réponse à une requête, ne constitue pas une décision de justice et ne peut être à ce titre, déférée au Conseil d'Etat. Dans cette affaire le Conseil d'Etat s'est du reste reconnu à lui-même compétence directe en sa qualité de juge administratif de droit commun. Solution critiquable dans l'espèce, parce qu'il s'agissait de l'inexécution d'un contrat entre un département et un particulier, procès relevant de la compétence judiciaire.

II. — La confusion des fonctions, qui est à la base de l'organisation de la justice administrative française, a engendré une autre conséquence qui a disparu quant à la forme des arrêts du Conseil d'Etat, et qui s'est au contraire maintenue quant à la forme des arrêtés des Conseils de préfecture. Elle a trait à l'absence de formule exécutoire attachée à la décision rendue. Tant que le Conseil d'Etat a statué sous l'empire du système de la justice retenue, il n'y avait là rien que de très logique: la décision contentieuse intervenait sous forme de décret ou d'ordonnance du chef de l'Etat; il était naturel que cet acte contint en lui-même sa force d'exécution; le décret rendu au contentieux apparaissait extérieurement comme le décret rendu en matière administrative. Avec la substitution de la justice déléguée à la justice retenue, une réforme sur ce point parut nécessaire. Elle fut réalisée par l'article 22 de la loi du 24 mai 1872; les textes en vigueur à ce propos sont actuellement les articles 24 et 25 du décret du 2 août 1879 qui indiquent la formule exécutoire qui doit être attachée aux arrêts du Conseil d'Etat pour que ceux-ci puissent en effet recevoir exécution. Le décret du 4 août 1900, articles 7 et 19 a étendu ces règles aux sections et aux sous-sections du contentieux.

Au contraire les Conseils de préfecture, bien que depuis leur création ils statuent en vertu de la justice déléguée leur conférant des pouvoirs propres, continuent comme par le passé à rendre des arrêtés exécutoires par eux-mêmes, indépendamment de toute formule exécutoire. Cela résulte aujourd'hui de l'article 49 de la loi du 22 juillet 1889, texte qui n'a fait que consacrer une pratique ancienne. Celle-ci avait cependant fait l'objet de certaines difficultés qui avaient été soumises aux comités réunis du contentieux et de l'intérieur du Conseil d'Etat, lesquels à la date du 5 février 1826 avaient rendu l'avis suivant: « Considérant que la juridiction exercée par les Conseils de préfecture et celle qui appartient aux cours et tribunaux forment deux ordres de juridiction entièrement distincts dans leur contexture et dans leur objet, il y aurait inconvénient à assimiler les formules employées dans les jugements qui émanent de l'un et de l'autre... Sont d'avis qu'il n'y a lieu de donner aux décisions des Conseils de préfecture un intitulé, n'y d'y joindre un mandement semblable à ceux qui sont

déterminés pour les arrêts des cours et tribunaux... » Macarel dévoilait déjà en ces termes l'idée inspiratrice de cet avis: « Je crois savoir pertinemment que le motif secret de cette décision purement doctrinale tient à ce que *l'on se refuse à reconnaître que les Conseils de préfecture sont de véritables tribunaux*, quoiqu'un assez grand nombre de décrets et d'ordonnances et l'avis du 5 février 1826 lui-même, les aient ainsi qualifiés, et leurs décisions du nom de jugements » (1). Le motif donné par Macarel, ou du moins prêté par lui aux rédacteurs de l'avis de 1826, était en effet le vrai motif. Les Conseils de préfecture n'étaient pas alors, et ils ne sont pas non plus aujourd'hui de véritables tribunaux ; c'est pourquoi ils ne rendent pas des jugements, mais seulement des arrêtés ; les arrêtés rendus en matière contentieuse ne se distinguent pas par la forme des arrêtés ou avis des Conseils de préfecture en matière administrative ; c'est toujours l'idée inhérente à la justice administrative française que juger et administrer sont une seule et même chose. Néanmoins Macarel, et à sa suite d'autres auteurs, tels que Dufour (2) et Chauveau (3), critiquaient l'avis du 5 février 1826 : ils remarquaient en outre que cet avis, s'il autorisait les Conseils de préfecture à s'abstenir de revêtir leurs arrêtés de la formule exécutoire, ne leur interdisait pourtant pas de le faire par application de l'article 545 du Code de procédure civile, et ils émettaient le vœu qu'en effet la juridiction administrative inférieure entrât dans cette voie. Cet espoir de la doctrine n'a pas été réalisé par la pratique, et celle-ci a été confirmée définitivement par l'article 49 de la loi du 22 juillet 1889.

Par un autre trait, touchant à leur exécution, les décisions de la justice administrative se rapprochent de celles de l'administration active et s'éloignent au contraire d'autant des jugements de la justice ordinaire. En procédure judiciaire les recours ordinaires, à savoir l'appel et l'opposition, sont sus-

(1) Macarel, *Des tribunaux admuinistratifs, ou Introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, 1828, n° 237, p. 561 et 562.

(2) Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*. 8 vol. 3e édit., 1868-1870. Tome II, n° 93, p. 90.

(3) Chauveau, *Op. cit.*, 5e édit. 1880, tome II. n° 840, p. 34.

pensifs de l'exécution de la décision rendue ; tel est du moins le principe, auquel il n'est fait échec qu'autant que le tribunal a accordé expressément le bénéfice de l'exécution provisoire nonobstant appel ou nonobstant opposition (1). En procédure administrative, abstraction faite de quelques exceptions écrites dans divers textes de lois, la règle se trouve renversée. Le principe est que les décisions des juridictions administratives sont exécutoires immédiatement, et que les recours ne sont pas suspensifs à moins que le tribunal n'ait accordé expressément un sursis à l'exécution (2). La raison, donnée couramment, de l'exécution sans sursis des décisions émanées des juridictions administratives, c'est que, a la différence des affaires judiciaires, les affaires administratives sont réputées urgentes et réclament célérité. Mais si la règle de la procédure administrative a pu s'établir diamétralement opposée à celle de la procédure judiciaire, la cause ne doit-elle pas encore être cherchée dans l'organisation intime de la justice administrative ? Etant donnée l'organisation de cette justice, n'allait-il pas de soi que les décisions qui en émanent se comportassent en principe sous ce rapport comme celles des administrateurs, et non comme celle des magistrats ? (3). Cependant il se peut que l'exécution d'une décision de la justice administrative ne requière aucunement célérité ; aussi le décret du 22 juillet 1806, articles 3 et 29 a-t-il donné au Conseil d'Etat le droit d'accorder un sursis à l'exécution. Avant 1872 ce droit appartenait uniquement au Conseil d'Etat ; en aucun cas les Conseils de préfecture ne pouvaient

(1) Code pr. civ., art. 155 et 457.

(2) Décret du 22 juillet 1806, art. 3 et 29. Loi du 24 mai 1872, art. 24.

(3) La Cour de cassation se compose exclusivement de magistrats et pourtant le pourvoi en cassation n'est pas suspensif ; cette absence d'effet suspensif ne se justifie plus aujourd'hui et est susceptible d'entraîner des inconvénients graves et même irréparables. (Glasson, *Précis théorique et pratique de procédure civile*, 2 vol. 1902, tome II, p. 105 et 106). Il y a là une anomalie qui ne peut trouver je crois, qu'une explication historique : sous l'ancienne monarchie le recours en cassation était porté devant le roi statuant en son Conseil (le Conseil privé ou des parties), et n'était admis que comme une faveur spéciale ; l'absence d'effet suspensif se justifiait donc alors très bien ; aussi, était-elle édictée par l'ordonnance du 28 juin 1738, tit. IV, art. 24 ; elle a été maintenue d'une façon inconsidérée et intempestive par la loi des 27 novembre et 1er décembre 1790, art. 16 et 28 lors de la création du Tribunal de cassation, devenue notre Cour de cassation actuelle.

ordonner la suspension de l'exécution de leurs décisions toujours susceptibles d'appel (1). La loi du 24 mai 1872, article 24, a modifié cette situation en décidant ainsi : « Néanmoins les Conseils de préfecture pourront subordonner l'exécution de leurs décisions en cas de recours, à la charge de donner caution ou de justifier d'une solvabilité suffisante. Les formalités édictées par les articles 440 et 441 C. pr. civ. seront observées pour la présentation de la caution ».

Avant la loi du 22 juillet 1889, on discutait pour savoir si l'opposition était ou non suspensive de l'exécution des arrêtés des Conseils de préfecture rendus par défaut. Les uns, partant de l'idée que le motif qui a fait refuser à l'appel l'effet suspensif se retrouvait à un égal degré pour l'opposition, et argumentant par analogie de la solution donnée expressément par l'article 29 du décret du 22 juillet 1806 pour les arrêts par défaut du Conseil d'Etat, déniaient tout effet suspensif à l'opposition formée contre les arrêtés des Conseils de préfecture. Les autres pensaient qu'en l'absence d'un texte exprès analogue à l'article 29 du décret de 1806 il fallait appliquer la règle de la procédure civile. C'est cette solution qu'a consacrée l'article 55 de la loi du 22 juillet 1889, d'après lequel « l'opposition suspend l'exécution à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la décision qui a statué par défaut ». Ainsi la juridiction administrative inférieure a fini par recevoir une règle de la procédure judiciaire, que continue à repousser le Conseil d'Etat. Comment s'explique cette différence, sinon par la différence des dates, 1806, 1889, des deux Codes de procédure administrative, signe non équivoque de l'évolution des idées ? (2).

(1) Bien qu'aucun texte ne soit venu la consacrer formellement, la règle du double degré de juridiction s'est introduite en procédure administrative. Les Conseils de préfecture ne statuent jamais en dernier ressort ; tous leurs arrêtés définitifs sont susceptibles d'appel, la plupart du temps devant le Conseil d'Etat, parfois devant la Cour des comptes (loi du 5 avril 1884, art. 157).

(2) Il y a d'autres cas dans lesquels la justice administrative reçoit la règle générale de la procédure judiciaire, consistant dans l'effet suspensif du recours ; mais alors elle reçoit cette règle sans même admettre son tempérament habituel, la possibilité pour le juge d'ordonner l'exécution provisoire. Ordonnance du 1er août 1827, en exécution du Code forestier, art. 117. Loi du 22 juin 1833, article 54. Loi du 10 août 1871, art. 88. Loi du 5 avril 1884, art 40, § 7, et 79 § 2. L'art. 32 de la loi du 15 juillet 1889 décide que le recours en cassation contre les

Pour que la décision d'une juridiction administrative puisse être mise à exécution, encore faut-il cependant qu'elle ait été portée à la connaissance de l'intéressé ; de plus, c'est la notification de la décision qui fait courir les délais soit d'opposition, soit d'appel. Il est donc essentiel que le mode de notification soit tel qu'il ne puisse y avoir aucun doute sur sa réalisation effective, et sur ce fait que l'intéressé a été mis à même de connaître non seulement l'existence, mais encore le contenu complet de la décision qui le touche. A ce desideratum satisfait pleinement l'exploit d'huissier, puisqu'il offre la garantie d'authenticité qui s'attache aux actes des officiers ministériels. Cependant, pour des raisons de simplicité et d'économie, on a pu songer en matière administrative à une autre forme, la notification faite par les agents eux-mêmes de l'administration ; c'est un système qui n'est pas encore dénué de toute garantie. Mais comment serait-il possible de se contenter de ce fait que l'intéressé aurait une connaissance plus ou moins vague de l'existence de la décision, sans même savoir à quelle date elle a été rendue ni ce qu'elle contient exactement ? Admettre cette solution, ne serait-ce pas exposer les justiciables à toutes les surprises et à tous les pièges possibles ? C'est pourtant cette théorie de la « connaissance acquise » qui a été en honneur pendant une longue période de la procédure administrative. La jurisprudence sur ce point traversa deux phases (1).

Dans la première, elle s'était inspirée de la distinction suivante : les décisions juridictionnelles autres que celles rendues au profit de l'Etat devaient être l'objet d'une notification par huissier, et les décisions rendues au profit de l'Etat, l'objet d'une notification administrative, c'est-à-dire d'une notification résultant d'une lettre émanée du ministre, des directeurs généraux, chefs d'administration et autres agents adminis-

décisions des Conseils de révision devant le Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif et « qu'il n'en pourra être autrement ordonné ». En pratique dans les autres matières la juridiction administrative use fort rarement de la faculté d'ordonner le sursis à exécution.

(1) Ces deux phases, n'ont pas été d'ailleurs nettement tranchées par des dates, elles ont été au contraire enchevêtrées en quelque sorte l'une dans l'autre, la seconde ayant commencé à se faire jour avant le complet achèvement de la première.

traifs. Pour caractériser complètement cette première phase, il convient d'ajouter que, aux décisions rendues au profit de l'Etat, le Conseil d'Etat avait fini par assimiler, au point de vue du mode de notification, les décisions rendues au profit des départements et des communes (1)

La plupart des auteurs étaient parvenus à justifier soit juridiquement, soit même rationnellement cette pratique de la notification administrative (2). Juridiquement, cette pratique, si elle ne trouvait pas sa consécration formelle dans le décret du 22 juillet 1806, pouvait toutefois s'appuyer sur un sérieux argument fourni par l'article 16 de ce règlement, du moins lorsqu'il s'agissait de décisions intervenues au profit de l'Etat. De cet article 16 résulte en effet que l'Etat, représenté par le ministre devant le Conseil d'Etat au contentieux, est dispensé de constituer avocat et d'avoir recours au ministère d'un huissier pour l'introduction de sa demande ; celle-ci a lieu par voie de notification administrative ; il suffisait donc d'étendre ce système à toutes les notifications faites au nom de l'Etat, puisque le privilège admis par l'article 16 du décret du 22 juillet 1806 n'avait été introduit qu'en vue d'éviter à l'Etat des frais et des lenteurs D'un autre côté, disait-on à cette époque où régnait encore pleinement la doctrine du ministre-juge et celle du ministre juge administratif de droit commun, il est souvent difficile de savoir si tel ou tel acte donne lieu à un recours contentieux au Conseil d'Etat, et cela à tel point que l'administrateur, auteur de l'acte, peut l'ignorer lui-même; dès lors exiger de l'Etat une notification par huissier des décisions juridictionnelles rendues à son profit, ce serait exiger cette notification à propos de presque tous les actes administratifs ; comme résultat, ce serait apporter une entrave permanente à la marche de l'administration en même temps qu'exposer l'Etat, la plupart du temps en pure perte, à des frais énormes. La distinction, admise par la jurisprudence dans cette première phase, avait paru si rationnelle qu'elle avait reçu une consécration quasi-législative de l'arti-

(1) C. E. 6 janvier 1853. *Jacquet.*

(2) Serrigny, *op. cit.* 2e édit. 1865, tome I, n° 298, p. 385. Chauveau, *op. cit.*, 5e éd. tome I, n° 189, p. 150.

cle 4 de l'ordonnance réglementaire du 31 août 1828 (1), sur la procédure à suivre devant les Conseils privés des colonies.

Dans une seconde phase, la jurisprudence du Conseil d'Etat se modifia, et écartant complètement la distinction précédente, elle assimila la connaissance acquise à la notification de la décision. Comment ce revirement se produisit-il? Pour se rendre un compte exact de la théorie, il importe de ne pas perdre de vue qu'elle s'introduisit tout d'abord, et de très bonne heure, dans une idée de faveur pour l'administration, à seule fin de lui éviter une preuve difficile, celle de la notification par simple lettre ou avertissement émané d'un administrateur quelconque (2). Après avoir ainsi introduit la théorie de la connaissance acquise au profit de l'administration, le Conseil d'Etat pouvait difficilement se refuser à l'admettre par réciprocité au profit du particulier pour le dispenser de la notification par huissier à faire à l'administration. Mais ce dernier résultat, outre qu'il fut plus tardif que le précédent, ne fut pas atteint d'un seul coup; il se décomposa en solutions successives et nullement systématiques tout d'abord. Dans cette voie, le Conseil d'Etat, par une série de décisions rendues dans les années 1841 à 1845 (3), commença par juger que les ministres devaient se pourvoir contre les arrêtés des Conseils de préfecture intervenus en matière de contributions directes ou de contraventions de grande voirie ou à la police du roulage dans le délai ordinaire, à dater du jour où ils avaient eu connaissance de ces arrêtés par lettres des préfets, des directeurs des contributions ou des ingénieurs en chef des ponts et chaussées; passé ce délai le Conseil d'Etat dans ces hypothèses déclarait l'appel irrecevable comme tardif; il dispensait donc alors les particuliers de la notification par huissier, et assimilait à cette notification la connaissance acquise par le ministre de la décision intervenue. Des lois postérieures vinrent pour ces hypothèses et pour certaines

(1) Abrogée et remplacée aujourd'hui par le décret du 5 août 1881 sur les Conseils du contentieux des colonies.

(2) C. E. 6 septembre 1813, *Carré*; 3 juin 1816, *Lenoble*; 4 juin 1823, *Desportes*; 5 mai 1830, *Plagniol*; 27 février 1836, com. *des Angles*; 6 août 1840, *com. de Rochesson*; 30 août 1843, *Barberaud*.

(3) Cf. ces décisions rapportées par Chauveau, *op. cit.*, 5e édit., tome I, n° 187, p. 146 et 147.

autres analogues accentuer encore la solution née de la jurisprudence, en disposant que le délai du pourvoi court contre l'administration du jour de la date de l'arrêté du Conseil de préfecture; tel a été notamment le cas de la loi du 30 mai 1851, article 25 § fin. en matière de contraventions à la police du roulage. Le législateur a voulu par là éviter aux particuliers les frais d'une notification à faire à l'administration, et il a pensé qu'il le pouvait faire sans danger pour celle-ci, parce qu'étant partie poursuivante elle ne pouvait pas ignorer l'existence et la date de la décision. C'est d'une idée analogue que s'était inspiré le Conseil d'Etat en admettant, en pareil cas, la connaissance acquise comme équivalente à la notification par huissier. Mais tout d'abord cette jurisprudence se restreignit aux seules matières pour lesquelles elle était intervenue; car, par des décisions contemporaines de cette étape (1), le Conseil d'Etat avait jugé que l'envoi par le préfet au ministre des arrêtés des Conseils de préfecture, qui allouent des indemnités pour dommages causés par l'exécution des travaux publics, ou qui statuent sur des contestations entre l'Etat et les entrepreneurs de travaux, ne dispensait pas les particuliers et les entrepreneurs d'une notification par huissier à faire au ministre et ne faisait pas courir contre ce dernier les délais de l'appel. Mais une ordonnance au contentieux du 26 août 1846, *Bibal*, vint bientôt juger le contraire, et par la suite le Conseil d'Etat persista dans cette jurisprudence (2). Lorsque le Conseil d'Etat eût considéré comme équivalente à la notification par huissier la communication de la décision attaquée faite à l'avocat de l'appelant dans une instance précédente (3) et lorsqu'il eût déclaré tardif et irrecevable le pourvoi formé plus de trois mois après le jour où l'appelant avait eu connaissance de la décision par un procédé quelconque (4), la théorie de la connaissance acquise avait été complètement généralisée et avait trouvé son plein épanouissement. Avec elle d'ailleurs l'individu était sacrifié; car il suffisait, pour équivaloir à

(1) C. E. 22 juin 1843. *Laperrière*; 1er février 1844, *Gouzer*.

(2) C. E. 14 avril 1853, *Cie des bateaux à manège de Cubzac*; 5 février 1875, *Labarde*; 12 mai 1876, *min. des finances*.

(3) C. E. 1er juin 1850. *Rouchon et cons.*

(4) C. E. 13 août 1851, *Costes*.

notification, qu'il résultât des circonstances de la cause que l'intéressé connût l'existence de sa condamnation, sans même en connaître le genre ni le montant, non plus que les motifs qui l'avaient entraînée.

Par quelles raisons s'expliquaient cette jurisprudence et cette théorie? Ses partisans avaient prétendu l'appuyer sur un argument trop puéril pour qu'il soit utile de s'attarder à en démontrer le vide. Tirant prétexte du mot « notifié » employé par l'article 11 du décret du 22 juillet 1806, on disait que la notification ne devait pas être la même chose que la signification. Ce qui suffisait à ruiner cette argutie, indépendamment du simple bon sens, c'est que les articles 11 et 51 du décret en question employaient indifféremment l'une et l'autre expression. Aussi la doctrine était-elle pour ainsi dire unanime à critiquer la jurisprudence. L'arrêtiste Lebon disait : « Nous ne croyons pas qu'aucune affaire soit plus propre à faire ressortir l'extrême rigueur, disons plus, la flagrante injustice de la jurisprudence qui assimile absolument la connaissance acquise à la notification » (1). Serrigny voyait là « une cause d'infériorité énorme de la justice administrative sur la justice judiciaire » et ajoutait qu'on pouvait être « tenté de se demander si le droit administratif était bien véritablement une branche du droit » (2). Enfin Chauveau faisait cette critique, infiniment judicieuse, parce qu'elle dégage la raison profonde de la théorie jurisprudentielle : « Il ne faut jamais perdre de vue que le contentieux soumis aux tribunaux administratifs touche des droits et non de simples intérêts. Que l'administration active au premier chef, ou pouvoir gracieux, instruise les affaires gracieuses, comme elle le juge convenable, cela se conçoit ; mais qu'en matière contentieuse on puisse créer un mode arbitraire de rapports entre l'administration et les parties condamnées par ses tribunaux, c'est ce que je ne puis accorder » (3). Cette confusion de la notion gracieuse et de la notion contentieuse était, en effet la vraie raison de la jurisprudence sur ce point. Un décret du 17 avril 1812, inséré au *Bulletin des lois* (4), ayant dès lors force de loi, était venu

(1) *Recueil des arrêts du Conseil d'Etat*, 1851, p. 641, note 1.
(2) Serrigny, *op. cit.*, 2e édit., 1865, tome I, n° 301, p. 393 et n° 371, p. 474.
(3) Chauveau, *op. cit.*, 5e édit., tome I, nos 177 et suiv., p. 133 et suiv.
(4) *Bull.* n° 7929.

interpréter d'une manière générale et réglementaire l'article 11 du décret du 22 juillet 1806. Il avait été ainsi rédigé : « Considérant que si l'envoi par les autorités supérieures aux autorités inférieures suffit pour rendre exécutoires les actes purement administratifs, il n'en est pas de même quand il s'agit d'arrêtés d'un Conseil de préfecture statuant sur la propriété ; *que de tels arrêtés sont des jugements*, et que la prescription ou la force de la chose jugée ne peut être utilement opposée que tout autant que la partie qui oppose cette exception les a régulièrement signifiés .. » Serrigny entendait se prévaloir de ce texte contre la jurisprudence ; mais le décret interprétatif du 17 avril 1812 ne pouvait l'emporter sur la nature des choses ; le jeu normal de l'organisation de la justice administrative devait rester plus fort que tout. Par leur nature les décisions des Conseils de préfecture n'étaient pas des jugements émanés de vrais tribunaux, mais seulement des arrêtés émanés de Conseils administratifs ; la justice administrative était dotée d'une organisation telle, qu'elle devait, ici encore, être conduite tout naturellement à confondre la notion contentieuse avec la notion gracieuse, à traiter des droits comme de simples intérêts.

Pour déraciner la théorie jurisprudentielle de la connaissance acquise, il a fallu plus qu'un décret interprétatif. Une loi formelle a été nécessaire : des articles 51, 57 et 59 de la loi du 22 juillet 1889 résultent à la fois la condamnation expresse de cette théorie, et le retour définitif à la distinction originaire entre la notification par huissier faite à la requête de toutes personnes autres que l'Etat, et la notification administrative, privilège exclusif de l'Etat. Seulement, par un tempérament du reste très équitable, et pour le motif indiqué plus haut, la loi du 22 juillet 1889 a maintenu les textes spéciaux qui décidaient que le délai du recours au Conseil d'Etat court, contre l'administration, sans aucune notification, à dater du jour où la décision du Conseil de préfecture a été rendue (1).

(1) D'après l'art. 51 de la loi de 1889, « il n'est pas dérogé aux règles spéciales établies pour la notification des décisions en matière de contributions directes et de taxes assimilées à ces contributions, ainsi qu'en matière électorale ». La fin de ce texte vise notamment l'art. 40 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel, en matière d'élections municipales, le délai du recours au Conseil d'Etat « court

La condamnation définitive de la théorie de la connaissance acquise a entraîné la disparition d'une autre injustice. Pour prouver que le premier degré de juridiction a été réellement épuisé, l'appelant doit produire devant le Conseil d'Etat la décision qu'il attaque ; le Conseil d'Etat s'est toujours montré très ferme pour juger qu'à défaut de cette production l'appel est irrecevable, sans jamais admettre en cette matière aucun équivalent. Ainsi il a décidé qu'il ne suffisait pas de produire une simple lettre émanée d'un agent administratif ayant pour objet de faire connaître la décision à l'intéressé (1) ; il a déclaré de même irrecevable l'appel formé contre une simple annotation mise en marge de la réclamation et signée du conseiller de préfecture rapporteur (2). Combinée avec la théorie de la connaissance acquise, cette jurisprudence était profondément injuste. En vertu de cette théorie, en effet, le particulier était tenu d'interjeter appel dans le délai légal du jour où il avait eu connaissance de la décision, sous peine de voir son recours déclaré irrecevable, et il encourait encore cette déchéance s'il se bornait à produire la pièce génératrice de la connaissance acquise ; le mauvais vouloir de l'administration pouvait aboutir à un refus prolongé de délivrer à l'intéressé expédition de la décision, la production de cette décision était cependant indispensable pour la recevabilité de l'appel, et le délai du recours pouvait être expiré alors qu'avait lieu la délivrance de l'expédition (3).

à l'encontre du préfet, à partir de la décision ». De même l'art. 59 de la loi de 1889 dispose que « lorsque le Conseil de préfecture a statué, en matière répressive, le délai court contre l'administration à partir de la date de l'arrêté ». Par exception à la règle suivant laquelle l'administration peut employer la voie administrative pour signifier les décisions intervenues en sa faveur, une jurisprudence constante juge que les notifications faites à la requête de l'agent judiciaire du Trésor soit à des comptables, soit à des particuliers doivent avoir lieu par ministère d'huissier. Le motif de cette dérogation avait déjà été très bien vu par Chauveau qui disait à ce propos : « L'administration, en établissant un agent spécial pour représenter le Trésor dans les contestations qu'il peut avoir à soutenir contre des particuliers, s'est dépouillée en quelque sorte de son caractère officiel, pour revêtir dans la personne de son agent, la qualité de simple partie privée ». CHAUVEAU, *op. cit.*, tome I, n° 192, p. 156.

(1) C. E. 4 juillet 1837, *Beauderali.*

(2) C. E. 6 juin 1844. *Berthon.*

(3) La jurisprudence du Conseil d'Etat est aujourd'hui très ferme pour repousser la théorie de la connaissance acquise. C. E. 3 juin 1892, ville d'Alger ; 4 mai 1900, *hérit. Gouy* ; 22 juin 1900, *de Foucault*; 29 novembre 1901, *com. d'Ardres.*

III. La question des dépens est une de celles dont la solution s'est le mieux modelée sur l'organisation de la justice administrative, en subissant les contre-coups des réformes successives par lesquelles cette organisation a elle-même passée; ici se laisse vérifier une concordance pour ainsi dire parfaite. Le décret du 22 juillet 1806, dans son article 41, semblait bien avoir prévu implicitement la condamnation aux dépens devant le Conseil d'Etat soit au profit, soit à la charge de l'administration. Mais la jurisprudence administrative, très fermement établie dans la période antérieure à 1849, avait restreint l'application de ce texte à la seule hypothèse où l'Etat jugeait utile de se faire représenter par un avocat, au lieu d'user de sa prérogative de procéder par voie administrative ; elle avait au contraire décidé pour cette dernière hypothèse qu'aucune condamnation aux dépens ne pouvait être prononcée au profit ou à la charge de l'administration soit par les Conseils de préfecture, soit par le Conseil d'Etat. Le motif invoqué par la jurisprudence était qu'en pareil cas aucun texte n'avait autorisé une condamnation aux dépens. La doctrine n'avait pas manqué d'adresser à cette pratique plusieurs critiques. Serrigny remarquait d'abord que le motif invoqué n'était qu'un prétexte; car l'article 41 du décret du 22 juillet 1806 à propos de la condamnation aux dépens ne faisait pas de distinction entre les particuliers et l'administration, non plus qu'entre le cas où celle-ci était représentée par un avocat et celui où elle procédait sans intermédiaire autre que le ministre auquel l'affaire ressortissait. La vraie raison de la jurisprudence d'après Serrigny, était le désir de faire bénéficier l'Etat d'une économie: comme l'Etat est exposé à avoir un grand nombre de contestations administratives, on n'avait pas voulu qu'il fût par cela même exposé à payer les dépens de ses adversaires, d'autant que la chance n'aurait pas été égale, puisque l'Etat plaide gratis alors que ses adversaires plaident chèrement; en d'autres termes, l'Etat venant à perdre son procès aurait eu à supporter les dépens de ses adversaires, au lieu que ceux-ci, venant à succomber, n'auraient eu à supporter aucune charge de dépens du chef de l'Etat. Cependant le même auteur tentait de justifier la jurisprudence en disant que, même dans les discussions de nature contentieuse,

l'administration ne se dépouille pas entièrement de sa puissance publique, puisqu'elle remplit encore un office public, en défendant les intérêts généraux de la société (1). C'était là une explication bien proche de l'idée, qui a longtemps pesé en souveraine maîtresse, et qui pèse encore dans une large mesure sur l'ensemble du contentieux administratif, à savoir que juger, c'est encore administrer. Aussi Chauveau était-il plus clairvoyant lorsqu'il disait qu'il n'y avait aucune raison sérieuse pour écarter de la procédure administrative l'application de l'article 130 du Code de procédure civile. Répondant à Serrigny, il s'exprimait de la sorte : « Que l'administration agisse comme propriétaire dans l'intérêt du domaine de l'Etat, ou comme autorité publique en défendant les intérêts généraux de la société, elle est toujours partie adverse de celui qui a obtenu gain de cause. Elle ne pourrait donc se soustraire à l'application de la règle générale qu'en s'appuyant d'un texte formel qui aurait admis une exception en sa faveur. Or ce texte n'existe pas, et il ne saurait exister sans injustice. Car les simples particuliers ne doivent pas être victimes de la fausse appréciation que l'administration a faite de ses droits, et il ne serait pas conforme aux règles de la justice qu'ils vissent retomber sur eux des dépens occasionnés par cette fausse appréciation. La raison d'économie que M. Serrigny suppose, avec raison, je crois, avoir déterminé le Conseil d'Etat, ne saurait être d'aucun poids. Si l'administration veut éviter des frais frustratoires, qu'elle examine mûrement, avant d'engager une contestation, la nature de son droit et les chances qu'elle peut avoir de le faire triompher, et qu'elle n'engage l'action qu'autant que cette action est réellement fondée. Mais si elle se trompe, vouloir se soustraire au paiement des frais, sous prétexte d'économie, serait de sa part une criante injustice » (2). Là en effet était la vérité.

Celle-ci fut reconnue par la loi du 3 mars 1849, dont l'article 42 rendait expressément applicable au Conseil d'Etat statuant au contentieux (3), l'article 130 du Code de procédure

(1) Serrigny, *op. cit.*, 2e édit. 1865, tome I, n° 362, p. 463.

(2) Chauveau, *op. cit.*, 5e édit., tome II, n° 880, p. 70 et suiv.

(3) Dans le système de la loi de 1849, c'était la section du contentieux qui avait mission de juger.

civile. En conséquence, sous ce régime, la condamnation aux dépens fut appliquée à l'Etat, sauf en matière de grande voirie, à cause du caractère pénal de la poursuite. De leur côté les particuliers qui succombaient dans leurs prétentions étaient aussi condamnés aux dépens envers l'administration ; et le Conseil d'Etat, très justement inspiré, décida que les seuls frais dont ils devaient être tenus, parce que c'étaient les seuls qu'ils avaient pu prévoir en engageant une instance contre l'Etat, étaient les frais de timbre, d'enregistrement, de levée et de signification de la décision (1).

Le décret du 25 janvier 1852 vint abroger la loi du 3 mars 1849. Comme l'article 12 de cette loi, l'article 19 de ce décret renvoyait encore aux articles 88 et suivants du Code de procédure civile, mais il omettait, sans doute à dessein, de renvoyer à l'article 130 de ce même Code. Il en résulta qu'au point de vue de la condamnation aux dépens devant la justice administrative, la situation redevint tout d'abord la même qu'avant 1849. La jurisprudence du Conseil d'Etat revint d'abord à la distinction précédente, et elle refusa l'application de l'article 130 du Code de procédure civile dans toutes les contestations entre les particuliers et l'Etat, toutes les fois que celui-ci, suivant la procédure purement administrative, s'abstenait de se faire représenter par un avocat (2). Mais la jurisprudence ne s'en tint pas à ce résultat ; elle alla beaucoup plus loin ; se renforçant, elle écarta complètement l'article 130 Code procédure civile, faisant ainsi table rase même de l'article 41 du décret du 22 juillet 1806, dans les affaires où l'Etat, n'usant pas de sa prérogative, avait jugé bon d'avoir recours au ministère d'un avocat (3). Parallèlement, le Conseil d'Etat admit une solution identique, quant à la procédure suivie devant les Conseils de préfecture (4).

(1) C. E. 4 janvier 1851, *Gréhau* ; 1er février 1851, *Lucas*.

(2) C. E. 27 février 1852, *Niocel* ; contr. aux concl. de M. Reverchon, commissaire du gouvernement.

(3) C. E. 16 décembre 1863, *ville de Ham* ; contr. aux concl. de M. Robert, commissaire du gouvernement.

(4) C. E. 12 avril 1855, *Sarrazin* ; 29 juillet 1858, *Paillot* ; 16 août 1859, *Bleuze* La décision du 29 juillet 1858, *Paillot*, avait bien fait ressortir tout ce que cette jurisprudence contenait d'injustice. « Le demandeur qui gagnait son procès contre l'Etat et un entrepreneur, avait obtenu une condamnation aux dépens contre ce

Ces vicissitudes de législation et de jurisprudence s'expliquent facilement, dès lors que l'on songe à la différence considérable qui séparait l'organisation du Conseil d'Etat, sous le régime de 1849, de celle de ce même corps sous le régime de 1852 (1). On en était revenu au système de la justice retenue, et les conseillers d'Etat en service ordinaire, au lieu d'être, comme sous l'empire de la loi de 1849, nommés par le pouvoir législatif, étaient de nouveau, comme par le passé, nommés par le chef du pouvoir exécutif ; autant dès lors il était naturel que l'organisation plus juridictionnelle de 1849 fit recevoir les règles de la procédure judiciaire, autant il était logique que le retour vers l'organisation bureaucratique en 1852 entraînât un rappel correspondant des règles de la procédure purement administrative ; procédure et organisation restaient liées dans leurs destinées.

Cependant les tendances libérales du Second Empire, dans la seconde moitié de son existence, se manifestèrent en droit administratif, autant, et plus même peut-être, qu'en droit constitutionnel. Un simple décret impérial suffit pour reprendre en partie l'œuvre de la loi de 1849, ce fut le décret du 2 novembre 1864, dont l'article 2 était ainsi conçu : « Les articles 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant du domaine de l'Etat, et dans celles qui sont relatives soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution de travaux publics, au cas prévu par l'article 2 de la loi du 28 pluviôse an VIII ». De son côté la loi du 21 juin 1865 vint décider en principe l'extension de l'article 130 du Code de procédure civile aux contestations portées devant les Conseils de préfecture ; car sa disposition finale remettait à un règlement d'administration publique le soin de régler « ce qui concerne les dépens ».

La loi du 24 mai 1872 sur le Conseil d'Etat a, dans son

dernier ; mais comme il y avait deux défendeurs, l'entrepreneur ne fut condamné qu'à la moitié des dépens, et le plaideur qui obtenait une modeste indemnité de 46 fr. 80 avait été obligé de supporter l'autre moitié des dépens qu'aurait dû payer l'Etat, s'il avait été un plaideur ordinaire ». (Citation de CHAUVEAU, *op. cit.*, 5e édit. tome II, no 880 *bis*, note 2).

(1) Il est seulement surprenant que cette même influence ne se soit pas fait sentir à propos de la théorie de la connaissance acquise, examinée plus haut.

article 24, reproduit l'article 19 du décret du 25 janvier 1852, et par suite n'a prononcé aucun renvoi à l'article 130 du Code de procédure civile. Aussi pendant longtemps, malgré l'article 2 du décret du 2 novembre 1864 et la disposition finale de la loi du 21 juin 1865, le Conseil d'Etat s'est-il montré très timide dans l'extension de la théorie judiciaire des dépens aux litiges administratifs. Ainsi il a admis que les dépens et honoraires des experts étaient les seuls frais susceptibles d'entrer en taxe dans la procédure suivie devant les Conseils de préfecture (1). Ce n'est que tardivement, et à une époque assez rapprochée, que le Conseil d'Etat se décida à entrer dans une voie plus large, en comprenant dans les dépens certains autres frais, tels que l'acquittement des droits de timbre et d'enregistrement, et les frais de signification par huissier à la requête des particuliers (2). Aujourd'hui la question est formellement tranchée par les articles 62 et suivants de la loi du 22 juillet 1889, desquels il résulte que la condamnation aux dépens peut atteindre l'administration « dans les contestations relatives soit au domaine de l'Etat, soit à l'exécution des marchés passés pour un service public, soit à la réparation des dommages sur lesquels les Conseils de préfecture sont appelés à prononcer ». C'est donc, à fort peu de chose près, la reproduction de l'article 2 du décret du 2 novembre 1864. Il s'en faut encore de beaucoup que la procédure administrative soit parvenue à ce sujet à la solution rationnelle que préconisait si bien Chauveau ; l'administration continue à échapper à toute condamnation aux dépens lorsqu'elle agit en qualité de puissance publique. Il est juste pourtant de constater qu'un progrès a été réalisé sinon sur 1864, du moins sur 1852.

La condamnation aux dépens est prononcée par la décision qui tranche le fond de la contestation. En procédure judiciaire, lorsqu'un tribunal a omis de statuer sur la demande tendant à la condamnation aux dépens, il ne peut pas revenir sur son oubli en rendant un jugement additionnel ; une fois prononcé, le jugement dessaisit le juge, et reste acquis aux

(1) C. E. 10 décembre 1878, *héritiers Boussu* ; 17 décembre 1881, *Majenn*.

(2) C. E. 15 février 1884, *ville de Paris*; 6 juillet 1885, *héritiers Harriet* ; 16 avril 1886, *Radiguet*.

plaideurs ; seulement la partie lésée a à sa disposition différents recours qui lui permettent d'obtenir justice en définitive, appel, requête civile, pourvoi en cassation. Lorsque le juge administratif a omis de statuer en semblable matière, la partie lésée ne peut-elle pas présenter une requête pour provoquer une décision additionnelle qui réparera l'omission? Serrigny et Chauveau estimaient qu'il convenait de faire une distinction. Ils refusaient aux Conseils de préfecture le droit de rendre une telle décision additionnelle, et appliquaient alors le principe ordinaire d'après lequel la décision prononcée dessaisit le juge ; la raison qu'ils donnaient de leur opinion, c'est qu'en pareil cas le plaideur n'est pas désarmé, il peut interjeter appel devant le Conseil d'Etat qui lui rendra justice. Au contraire ces mêmes auteurs accordaient au Conseil d'Etat la faculté de revenir sur son omission par une décision subséquente ; car, comme la requête civile fait en principe défaut devant le Conseil d'Etat, c'était, disaient-ils, l'unique moyen de donner pleine justice au plaideur victime de l'oubli. Sans être très ferme sur ce point, la jurisprudence du Conseil d'Etat ne paraît pas avoir adopté cette distinction ; elle semble bien admettre que toutes les juridictions administratives ont cette faculté (1). Comment s'explique cette différence avec la procédure judiciaire? par une raison que Serrigny lui-même avait fort bien aperçue, en ayant le tort seulement de la restreindre au Conseil d'Etat, alors qu'elle s'applique tout aussi bien aux Conseils de préfecture. « Il ne faut pas oublier, disait déjà Serrigny, que le Conseil d'Etat n'est pas un vrai tribunal » (2). Telle est en effet la vérité ; mais les Conseils de préfecture non plus ne sont pas de vrais tribunaux ; les uns comme les autres sont des Conseils qui jugent ; on conçoit dès lors que, sur ce point, le juge administratif ait été porté à statuer à la façon d'un administrateur, toujours libre en

(1) Parfois le Conseil d'Etat évoque l'affaire : C. E. 3 décembre 1886, *Léchelle* ; 2 décembre 1887, *Vaucher*. Mais le plus souvent il renvoie à statuer devant le Conseil de préfecture : C. E. 3 juillet 1885, *Pechwerty* ; 16 janvier 1891, *Lamotte* ; 6 février 1891, d'*Angerville* ; 26 janvier 1900, *Brossier* ; 16 février 1900, *Serratrice* ; 23 mars 1900, *Barré*. En sens contraire cependant, et ne reconnaissant pas au Conseil de préfecture le pouvoir de revenir sur sa décision : C. E. 13 mai 1892, *Gras* ; 17 janvier 1902, *Min. des Travaux publics ;*

(2) Serrigny, *op. cit.*, 2e édit. 1865, tome I, n° 367, p. 466.

principe de revenir sur sa décision, plutôt qu'à la manière d'un juge, dessaisi aussitôt qu'il a prononcé (1).

IV. — Parmi les incidents de la procédure, les plus importants de tous sont peut-être ceux qui concernent la composition du tribunal, parce qu'ils touchent à l'essence même de la justice. Tel est notamment le droit pour les plaideurs de récuser leurs juges. Car les causes de récusation se rattachent à quatre motifs principaux : l'intérêt personnel, l'affection, la haine ou la prévention du juge. Pour assurer l'impartialité de la justice, il importe que le juge, que l'on sait animé de l'un de ces sentiments, puisse être récusé par le justiciable qui aurait à en souffrir, et mis de la sorte dans l'impossibilité de juger. Dans ses articles 378 et suivants, le Code de procédure civile a consacré un système qui tient largement compte de ces considérations, tout en énumérant limitativement les causes de récusation.

Le point de savoir si ce système devait être étendu à la justice administrative a fait pendant longtemps difficulté, et encore de nos jours l'extension n'a été réalisée que d'une manière partielle et imparfaite. Le législateur français a entendu faire participer l'administration à l'exercice de la juridiction administrative dans une mesure variable suivant les époques, qui a sans doute décliné avec le temps, mais qui n'a pourtant pas totalement disparu. La justice administrative trouvant sa raison d'être et la base de son organisation dans le désir de faire l'administration juge et partie dans sa propre cause, ç'eût été aller à l'encontre même du but visé que de permettre aux justiciables la récusation du juge administratif suspect de partialité. A ce compte, n'eût-il pas fallu, à l'époque où le ministre était le juge de droit commun, où l'élément extraordinaire prenait part aux délibération du Conseil d'Etat au contentieux, où le préfet statuait en Conseil de préfecture, admettre la faculté pour le justiciable de récuser tous les

(1) La même idée explique une décision du Conseil d'Etat du 30 mai 1834, *Labattut et Cheynet*, qui a validé l'arrêté d'un Conseil de préfecture rendu un dimanche, ainsi qu'un arrêt du Conseil d'Etat du 27 mars 1885, *élections d'Aïn-Tinn*, qui a déclaré valable l'arrêté d'un Conseil de préfecture rendu un jour férié.

juges administratifs, comme étant les juges de l'administration ? De même, sous le régime de la justice retenue, les conseillers d'Etat en service ordinaire n'étaient même pas, du moins en théorie, les véritables juges ; comment admettre la récusation de simples donneurs d'avis ? La conclusion sur ce point était donc dans cette alternative : ou bien le rejet de la faculté de récusation ; ou bien la réforme dans l'organisation de la justice administrative. C'est ce dernier résultat qui se produisit. Avec le temps la conception autoritaire de la justice administrative s'est adoucie et humanisée ; cette justice s'est vue conférer des pouvoirs propres de juridiction ; l'administration active a été exclue de la participation directe au droit de juger, qui a été remis à l'administration délibérante. On s'est alors habitué, encore que ce sentiment soit loin d'être totalement fondé, à considérer, au point de vue examiné ici, les membres des juridictions administratives moins comme des administrateurs que comme des juges.

Toutefois, avant la loi du 22 juillet 1889, la question de la récusation des conseillers de préfecture avait donné lieu à des décisions contradictoires du Conseil d'Etat (1), et elle était débattue dans la doctrine. De Cormenin notamment, dans la crainte de voir l'administration retardée et paralysée au gré de l'intérêt et des passions des particuliers, n'admettait pas la possibilité de la récusation (2). Mais presque tous les auteurs se prononçaient au contraire pour l'extension des règles du Code de procédure civile. Ils répondaient que si la justice administrative doit être prompte, il faut néanmoins qu'elle soit impartiale. Ils se prévalaient en outre, par analogie, de l'article 118 de l'ordonnance du 31 août 1828 (3) qui permettait la récusation devant les Conseils privés des colonies dans les cas prévus par le Code de procédure civile. Enfin ils invoquaient un arrêté du 19 fructidor an IX, dont l'article 6 paraissait bien admettre la faculté de récusation devant les Conseils de préfecture eux-mêmes. C'est cette opinion qui a été con-

(1) Affirmative : C. E. 25 avril 1833, *Min. de l'Intérieur c. Despeaux* ; négative : C. E. 3 février 1859, *Batisse et Ronat* ; 22 mai 1865, *élections d'Argelès*.

(2) De Cormenin, *Droit administratif*, 5e éd. 1840, t. I, p. 188, note 1.

(3) Abrogée et remplacée aujourd'hui par le décret du 5 août 1881 sur les Conseils du contentieux des colonies.

sacrée formellement par l'article 41 de la loi du 22 juillet 1889, dans les termes suivants : « Les dispositions des articles 378 à 389 du Code procédure civile sur la récusation des juges sont applicables devant les Conseils de préfecture ».

L'extension, quoique appréciable, n'a pas été complète. Les articles 390 à 396 du Code de procédure civile étant implicitement écartés, en résulte-t-il que, contrairement à la solution admise en procédure judiciaire, les arrêtés des Conseils de préfecture rendus en matière de récusation ne sont pas susceptibles d'appel? Telle a été en effet l'opinion formellement exprimée par M. Léon Clément, dans son rapport de la loi du 22 juillet 1889 au Sénat. « En cas semblable, a-t-il dit, il sera statué s'il y a lieu par le Conseil d'Etat quand il sera formé un recours contre la décision rendue sur le fond par le Conseil de préfecture ». Il est impossible d'admettre cette solution. Elle aboutirait à cette conséquence exorbitante de faire de la récusation devant la justice administrative tout autre chose que la récusation devant la justice ordinaire. Par suite de l'absence de sanction, elle se réduirait à n'être qu'une simple prière adressée au juge d'avoir à s'abstenir de juger ; ce ne serait plus un droit pour le justiciable ; ici encore le droit serait traité comme un simple intérêt. Aussi bien l'appel des arrêtés des Conseils de préfecture devant le Conseil d'Etat est-il la règle générale, à laquelle une dérogation n'aurait pu être apportée que par un texte exprès ; l'opinion personnelle du rapporteur de la loi est insuffisante pour faire admettre un tel échec aux principes. Au surplus enfin, la mise à l'écart des articles 390 à 396 du Code de procédure civile s'explique aisément, sans qu'il soit pour cela nécessaire de déclarer disparu le droit d'appel ; aucune amende ne sera encourue par la partie dont la demande en récusation aura été rejetée par le Conseil de préfecture ; de plus les textes en question soumettent, en procédure judiciaire, l'appel en matière de récusation à des règles particulières, et notamment à un délai spécial, beaucoup plus bref que de droit commun ; c'est en ce sens qu'ils sont inapplicables devant les Conseils de préfecture 1).

(1) Sic Brémond, *loc. cit.*, *Rev. gén. d'adm.*, tome XL, p. 137.

Quant au Conseil d'Etat, il n'est encore aujourd'hui soumis à ce même point de vue à aucune règle générale, sinon à celle qu'énonçait déjà l'article 22 du décret du 25 janvier 1852, reproduit par l'article 20 de la loi du 24 mai 1872, ainsi conçu : « Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent participer au jugement des recours dirigés contre les décisions qui ont été préparées par les sections auxquelles ils appartiennent, s'ils ont pris part à la délibération ». Le système admis est donc tout différent de celui du Code de procédure civile. D'ailleurs, la cause spéciale et unique de récusation prévue par le texte ne peut pas être étendue aux conseillers d'Etat ayant concouru à la délibération de l'assemblée générale, qui aurait préparé un décret attaqué dans la suite par la voie contentieuse. Si l'on admettait en pareil cas le droit de récusation, on ne saurait plus où trouver de juges. La récusation en cette hypothèse irait du reste à l'encontre de la raison d'être actuelle, et de l'idée qui sert de fondement à l'organisation de la justice administrative à notre époque : l'administration jugeant elle-même ses procès, non plus à la vérité comme autrefois directement, mais par l'intermédiaire de ses Conseils délibérants. Suivant une appréciation contemporaine « on ne saurait imaginer de lien plus ingénieux » (1). Fort ingénieux, à coup sûr, pour l'administration, infiniment moins par contre pour l'individu.

En procédure judiciaire, le désistement peut contenir le complet abandon des prétentions du demandeur, il porte alors sur le fond même du droit qui se trouve éteint ; mais en général il a trait uniquement à l'instance et laisse le droit intact, de sorte que l'instance est bien éteinte, mais que celui dont le désistement a été accepté par son adversaire, peut par la suite renouveler son procès (2). Avant la loi du 22 juillet 1889, Dufour avait émis l'opinion que devant la justice administrative, il était impossible que le désistement ne s'appliquât qu'à l'instance, sous réserve du fond du droit. « Il ne convenait point, disait-il, à la simplicité et à la rapidité des formes devant les tribunaux administratifs de ménager

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 5e éd. 1903, p. 811.

(2) Glasson, *Précis théorique et pratique de procédure civile*, 1902, tome I, p. 693 et 694.

la possibilité de revenir sur ses pas pour abandonner un faux chemin, d'autoriser la renonciation à une action mal engagée pour en intenter une plus régulière. Une semblable ressource devait rester propre à la procédure civile » (1). L'article 42 de la loi de 1889, reproduisant l'article 42 du projet impérial de 1870, a consacré le désistement en procédure administrative, mais n'a pas tranché explicitement le point de savoir quelle est exactement sa portée. L'instruction ministérielle du 31 juillet 1890 s'est exprimée ainsi à cet égard : « Le désistement emporte renonciation au fond même du droit invoqué devant le Conseil ; à la différence des règles établies pour la juridiction civile il n'y a pas, en matière administrative, de désistement portant seulement sur la procédure ». Cette solution s'harmonisait sans doute avec la conception autoritaire de la justice administrative. Au temps où écrivait Dufour, à la fin du Second Empire, elle ne cadrait déjà plus avec la conception plus humaine de cette justice. Il est encore plus surprenant de la retrouver sous la plume du ministre de l'Intérieur en 1890, après les réformes dont le résultat d'ensemble avait été d'accentuer le rapprochement de la justice administrative avec la justice ordinaire. C'est pourtant ce système que consacre, encore aujourd'hui, le Conseil d'Etat : d'après cette jurisprudence, le désistement ne peut porter que sur le fond, il doit donc être pur et simple, et c'est seulement alors qu'il y a lieu d'en donner acte (2). Ainsi « la simplicité et la rapidité des formes devant les tribunaux administratifs » ne sont acquises qu'au prix de la perte du droit. Singulières qualités, qui sont de nature à faire amèrement regretter sur ce point les formalités plus compliquées, et trouver sages les lenteurs de la justice ordinaire. L'article 42 de la loi de 1889 n'est cependant que la copie presque littérale de l'article 402 du Code de procédure civile. Ici l'esprit bureaucratique a persisté et a été plus fort que la loi elle-même.

La plupart des modes de preuve et des mesures d'instruction admis devant la justice ordinaire le sont également devant la justice administrative. Il convient d'excepter seulement

(1) Dufour, *op. cit.*, 3e édit. 1868-70, tome II, n° 367, p. 375 et 376.

(2) C. E. 2 février 1895, *Auboin* ; 2 décembre 1898, *Faure et Cie et Brunié* ; 23 novembre 1900, *Fabrique paroissiale de Saint-Louis de Montferrand*.

l'interrogatoire sur faits et articles et le serment décisoire ; la comparution personnelle des parties est la seule procédure qui permette à l'un des plaideurs d'obtenir l'aveu de son adversaire devant les tribunaux administratifs. Y a-t-lieu de regretter cet exclusivisme ? L'interrogatoire sur faits et articles est une procédure surannée et bien peu efficace. Quant au serment décisoire, critiquable déjà à bien des points de vue devant la justice ordinaire, il se heurte, en outre, en procédure administrative à une objection spéciale. Le débat s'engage presque toujours entre un fonctionnaire, représentant de l'administration, et un particulier ; le fonctionnaire, à qui serait déféré le serment serait presque toujours placé entre sa conscience, qui l'inciterait à dire la vérité, et la crainte hiérarchique qui le pousserait à la dissimuler. Ne serait-ce pas trop exiger de lui que de lui demander de faire dans tous les cas prévaloir le premier de ces sentiments ? Comme contre-partie, cette considération conduit à interdire aussi à un agent de l'administration la faculté de déférer le serment au particulier ; car à décider autrement, on consacrerait une inégalité choquante entre les deux plaideurs, et un vrai privilège au profit de l'administration, celle-ci pouvant toujours déférer le serment à son adversaire, et ce dernier ne pouvant jamais le lui déférer à elle-même. C'est en se basant sur ces motifs impérieux d'ordre public que le Conseil d'Etat avait autrefois jugé que le serment décisoire doit rester étranger à la procédure administrative (1). L'exposé des motifs du projet de loi de 1870 s'appropriait cette jurisprudence (2) ; la loi du 22 juillet 1889 a gardé le silence sur ce point, et l'instruction ministérielle du 31 juillet 1890 a dit que ce silence avait été intentionnel, et confirmatif de la jurisprudence antérieure. Dans une seule hypothèse, la solution peut sembler contestable : c'est lorsqu'au lieu de se produire entre l'administration elle-même et un particulier, le débat s'agite entre ce particulier et un entrepreneur de travaux publics. N'est-ce pas alors faire du principe de la subrogation des concessionnaires d'entreprises de travaux aux droits de l'administration une application abusive, que de décider que, comme elle, ils ne peuvent ni défé-

(1) C. E. 27 novembre 1851, *Pélissier*.
(2) *Journal Officiel*, 16 juin 1870.

rer, ni recevoir le serment? La situation n'est-elle pas alors celle du droit commun : deux parties absolument libres et pleinement maîtresses de leurs droits? (1).

Tous les autres modes de preuve, reçus en procédure judiciaire, sont admis soit devant le Conseil d'Etat, soit devant les Conseils de préfecture, sauf que le Conseil d'Etat jouit en cette matière d'un pouvoir presque entièrement discrétionnaire et qui n'est entravé par aucune règle fixe écrite dans la loi ; l'article 14 du décret du 22 juillet 1806 se borne à dire : « Il règlera la forme dans laquelle il sera procédé aux actes d'instruction ». La loi du 22 juillet 1889 a au contraire pris soin de tracer certaines règles qui s'imposent aux Conseils de préfecture. C'est surtout en ce qui concerne l'expertise et l'enquête qu'est intervenue une réglementation, soucieuse de la garantie du droit.

La loi du 16 septembre 1807, article 56, avait organisé « pour l'évaluation des indemnités relatives à une occupation de terrain » un système d'expertise qui assurait par avance le triomphe de l'administration et l'écrasement du particulier. Parmi les trois experts qui devaient prendre part aux vérifications, deux en réalité appartenaient à l'administration. Ainsi pour les travaux de grande voirie, un expert était nommé par le propriétaire, un autre par le préfet et le tiers expert était de plein de droit l'ingénieur en chef du département, c'est-à-dire celui-là même qui avait dirigé les travaux générateurs du dommage. « La loi semble avoir multiplié les précautions, disait alors M. Aucoc, pour empêcher que la réclamation du particulier soit favorablement accueillie ; elle inspire aux parties de la méfiance contre la juridiction administrative » (2). Toute la doctrine partageait ce sentiment. Le système de la tierce expertise de droit reçut de la législation elle-même un certain nombre de brèches successives : il fut écarté d'abord par les lois qui, à partir de 1810, firent rentrer dans la compétence judiciaire le contentieux de l'expropriation pour cause d'utilité publique : il le fut ensuite par les articles 14 et 17 de la loi du 21 mai 1836 en matière de dom-

(1) Bazille, *Dissertations sur la procédure administrative*, 1875, p. 27 et suiv.

(2) Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratifs*, 2e édition, 1878-1882, tome II, p. 427.

mages causés par les travaux de construction et d'entretien des chemins vicinaux. En toute autre matière subsistait encore la tierce-expertise de droit. Après les réformes juridictionnelles opérées en 1865 dans l'organisation des Conseils de préfecture, Chauveau avait bien tenté d'en déduire la disparition complète de la réglementation contenue dans les articles 56 et 57 de la loi du 16 septembre 1807 (1), mais la jurisprudence du Conseil d'Etat s'était refusée à entrer dans cette voie (2). Pour atteindre ce résultat, il a fallu attendre la loi du 22 juillet 1889, dont l'article 14 a fait table rase de la tierce-expertise de droit. Ce système s'inspirait de celui que consacrait autrefois d'une façon générale l'ordonnance du 1667 (3); la réglementation de l'article 14 de la loi de 1889 se rapproche sensiblement de celle du Code de procédure civile. Les articles suivants sur les incapacités, sur la prestation du serment et sur la récusation des experts procèdent du même esprit. Bien caractéristique de l'évolution des idées est notamment la disposition de l'article 17 d'après laquelle : « les fonctionnaires qui ont exprimé une opinion dans l'affaire litigieuse ou qui ont pris part aux travaux qui donnent lieu à une réclamation ne peuvent être désignés comme experts » ; c'est le contrepied de l'article 56 de la loi de 1807 qui faisait tiers-expert de plein droit l'ingénieur en chef du département. Un progrès considérable a donc été réalisé sur ce point (4).

On peut seulement regretter que le législateur de 1889 n'ait pas cru devoir s'attacher à copier de plus près dans le détail les règles de la procédure civile. Déjà avant la loi de 1889 le Conseil d'Etat avait jugé que l'article 318 du Code de procédure civile d'après lequel les experts doivent faire un seul rapport et formuler leur avis à la pluralité des voix, sans mentionner l'avis personnel de chacun d'eux, était inapplicable en procédure administrative (5). Les experts rédigeaient donc des rapports distincts; de là des frais et des lenteurs, peu en

(1) Chauveau, *Code d'instruction administrative*, édit. de 1866, tome I, n° 378 *bis*.

(2) C. E. 6 juin 1866, de *Cargouët*.

(3) Glasson, *Précis*, 1902, tome I, p. 619 et 620.

(4) L'art. 11 de la loi du 22 juillet 1889 avait, à titre exceptionnel, maintenu le système de la tierce-expertise en matière de contributions directes. Cette exception a elle-même disparu depuis la loi du 17 juillet 1895.

(5) C. E. 4 février 1869, *Bacon-Frank*.

harmonie avec le desideratum de simplicité et de célérité tant de fois invoqué en procédure administrative. Ce vice a été vu par le législateur de 1889 qui, dans l'article 20, a décidé : « S'il y a plusieurs experts, ils procèdent ensemble à la visite des lieux, et dressent un seul rapport » ; jusque là c'est la reproduction de la règle contenue dans l'article 318 du Code de procédure civile. Mais le même article 20 ajoute : « Dans le cas où ils (les experts) sont d'avis différents, ils indiquent l'opinion de chacun d'eux et les motifs à l'appui » ; ainsi se trouve écartée la règle de l'article 318 du Code de procédure civile, et consacrée au contraire la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat (1). Beaucoup d'auteurs pensent que ce système est préférable à celui du Code de procédure civile. C'est seulement, dit-on, lorsqu'il connaît le nom de l'auteur de chaque avis que le Conseil de préfecture peut bien peser les avis des experts, et donner la préférence à la conclusion du rapport de celui en qui il met la plus grande confiance (2). « Assurément, dit un autre commentateur de la loi de 1889, l'opinion d'un ingénieur ou d'un architecte primera celle d'un avocat sur une question de construction et réciproquement sur un point de droit l'avis du jurisconsulte aura plus de poids que celui d'un entrepreneur » (3). Malgré l'apparence séduisante de ces considérations, le système inverse se recommande par des raisons bien autrement puissantes. Tout d'abord les rédacteurs de l'article 318 du Code de procédure civile n'ont pas voulu que le tribunal se détermine d'apres les noms des experts, mais uniquement d'après la valeur intrinsèque des avis exprimés par eux ; ce n'est pas par tel ou tel expert, connu par son talent ordinaire, que le tribunal doit se laisser influencer ; c'est par l'avis qui lui semble le meilleur et le plus proche de la vérité. Mais il y a plus, le système du Code de procédure civile se justifie et s'impose par un motif d'intérêt supérieur :

(1) Du reste, sous l'empire de la loi du 22 juillet 1889, le Conseil d'Etat a continué à juger que les experts pouvaient décider de rédiger des rapports séparés, l'art. 20 de la loi ne prescrivant pas à peine de nullité la formalité qu'il édicte. C. E. 2 décembre 1898, *Japiot* ; 30 mars 1900, *Lachenaud* ; 28 décembre 1900, *de Saint-Blanquat*.

(2) Brémond, Examen critique de la loi du 22 juillet 1889, *Revue générale d'administration*, 1890, tome XXXIX, p. 273.

(3) Doussaud, *Commentaire de la loi du 22 juillet* 1889, 1891, n° 198, p. 355.

en faisant connaître son opinion personnelle, un expert se croit tenu de donner à tout prix raison à celui qui l'a désigné; à conclure franchement au détriment des prétentions de son désignataire, il s'exposerait par trop à son ressentiment; l'expert manque ainsi d'indépendance, et est tout naturellement enclin à oublier son véritable caractère d'auxiliaire impartial de la justice et à regarder celui qui l'a nommé comme un client qui le charge de la défense de ses intérêts. Voilà le danger, grave en ce qu'il va à l'encontre d'une bonne administration de la justice, qu'a vu le législateur du Code de procédure civile, et auquel n'a pas pris garde au contraire celui de 1889. Il ne semble pas d'ailleurs que la pratique ait donné raison à ce dernier.

L'enquête présente un aspect analogue à l'expertise. Vue dans son ensemble, elle apparaît avec une réglementation voisine de celle qu'admet la procédure judiciaire, du moins la procédure judiciaire d'enquête la plus simple et la plus dégagée de nullités et de déchéances; considérée dans le détail, elle peut encore être trouvée sur certains points inférieure à la procédure judiciaire. L'enquête admise par la loi du 22 juillet 1889 ne ressemble nullement à l'enquête ordinaire, aux formes archaïques et compliquées, de la procédure civile. Mais en dehors de l'enquête ordinaire, la justice ordinaire connaît l'enquête sommaire, puis l'enquête commerciale et l'enquête admise devant les justices de paix. C'est cette dernière qu'avant la loi de 1889 certains auteurs avaient proposé d'étendre à la justice administrative (1). La réglementation consacrée par la loi de 1889 ne paraît pas lui être supérieure en promptitude et en simplicité.

Cependant la loi de 1889 mérite d'être louée pour avoir rompu avec le système des reproches, consacré par l'art. 283 du Code de procédure civile, et critiqué unanimement comme inutile et suranné dans un système de preuves fondé sur l'intime conviction du juge (2). Le législateur de 1889 aurait même pu se montrer plus large en écartant aussi la théorie

(1) Dufour, *op. cit.*, 3e édit., 1868-1870, tome II, n° 67, p. 67 et 68; Batbie, *Traité de droit public et administratif*, 1861-1868, 7 vol., tome VII, n° 411, p. 472 et 473.

(2) Glasson, *op. cit.*, 1902, tome I, p. 595.

des incapacités de témoigner ; cette théorie n'a pas une valeur rationnelle plus grande que celle des reproches, puisque ces individus, déclarés par la loi incapables de témoigner, peuvent être entendus à titre de renseignements, et puisque ce sont ces renseignements qui pourront former la conviction du juge.

Les parties ne sont pas tenues de dresser à l'avance une liste des témoins qu'elles comptent faire entendre devant le Conseil de préfecture. Comment dès lors une partie pourra-t-elle prendre, à l'égard des témoins de son adversaire, des éclaircissements suffisants pour lui permettre de contester la valeur de leurs dépositions ? Evidemment, cela est impossible ; aussi admet-on que les griefs contre les dépositions peuvent intervenir valablement même après la rédaction du procès-verbal d'enquête (1). Lorsque l'enquête est dirigée par un conseiller commissaire, il n'y a là qu'un inconvénient relativement minime ; il s'agira seulement de détruire chez le juge un préjugé fâcheux ; tâche difficile sans doute, mais non impossible. Mais quand l'enquête a lieu devant le Conseil de préfecture lui-même en audience publique, il en va tout autrement ; il est possible en effet que cette juridiction statue séance tenante, et avant même que chaque partie ait eu les moyens et le temps de s'éclairer sur l'honorabilité des témoins de son adversaire, et d'éclairer par suite le conseil sur le degré de foi qu'il convient d'apporter à leurs dépositions. Une décision peut ainsi être obtenue par surprise, et sur la foi de témoins peu scrupuleux de la vérité. Il est donc regrettable que la loi administrative n'ait pas sacrifié le désir de la rapidité au souci de la justice, et, sur ce point spécial reproduit la disposition de l'article 261 C. pr. civ., d'après laquelle chaque partie doit recevoir une notification de la liste des témoins de son adversaire, et cela à peine de nullité.

V. — A part la prise à partie, étrangère à la procédure administrative, et à part la requête civile qui n'a dans la

(1) Jugé d'ailleurs que l'absence de communication aux intéressés du procès-verbal d'enquête entraîne l'annulation de l'arrêté rendu sur cette procédure irrégulière. C. E. 6 août 1897, *El. des Vieux-Habitants ;* — 12 juillet 1901. *El. de Riez.*

demande en revision qu'un correspondant fort atténué, toutes les voies de recours admises en procédure judiciaire contre les jugements et arrêts sont également reçues en procédure administrative contre les décisions juridictionnelles.

Réglementée par les art. 505 et suiv. du Code proc. civ., la prise à partie suppose que le juge a manqué gravement à ses devoirs. Son objet est d'écarter l'application pure et simple du droit commun, qui rendrait le juge responsable d'une faute quelconque en vertu du principe général de l'art. 1382 du Code civil, et qui le ferait justiciable du tribunal de son domicile, ce tribunal fût-il du reste inférieur à celui dont est membre le juge pris à partie. En l'absence de tout texte spécial, la prise à partie ne peut être étendue à la justice administrative. On verra, dans la troisième partie de cette étude, qu'à mon sens le silence de la loi administrative doit être suppléé par les règles écrites du Code de procédure civile; la raison principale, qui sera alors développée, en est que ces règles forment le droit commun. Or ici précisément cette raison n'est pas de mise, puisqu'au contraire la procédure de la prise à partie porte atteinte au droit commun. C'est donc celui-ci qui doit recevoir application à l'égard du juge administratif dans les cas qui, en procédure judiciaire, donnent ouverture à la prise à partie. Ainsi le déni de justice est considéré comme un délit spécial par l'art. 4 du Code civil, et puni comme tel par l'art. 185 du Code pénal. Nul doute que ce dernier texte soit applicable au juge administratif comme au juge judiciaire ; car il vise « tout juge ou tribunal, tout administrateur ou autorité administrative, qui, sous quelque prétexte que ce soit, même du silence ou de l'obscurité de la loi, aura dénié de rendre la justice qu'il doit aux parties... » La seule remarque que suscite ce texte, c'est qu'il ne donne à l'individu qu'une garantie insignifiante contre le déni de justice, parce que, chez nous, l'action publique ne peut pas être mise en mouvement par les simples particuliers. A côté du déni de justice, le Code proc. civ. prévoit, comme causes d'ouverture de la prise à partie, le dol, la fraude, la concussion du juge. Si un juge administratif se rendait coupable de pareils actes, la victime aurait le droit de l'actionner en dommages-intérêts devant la justice ordinaire. Sous l'empire de

l'art. 75 de la constitution de l'an VIII, la poursuite n'aurait pu avoir lieu qu'après une autorisation préalable donnée par le Conseil d'Etat. Le décret-loi du 19 septembre 1870 est venu abolir la garantie administrative organisée par l'art. 75 de la constitution de l'an VIII. Mais aujourd'hui le juge administratif, ainsi actionné en dommages-intérêts devant la justice ordinaire, trouverait, tout comme l'administrateur actif placé dans cette situation, une protection, indirecte il est vrai, néanmoins très efficace, dans la faculté pour l'administration d'élever le conflit, et dans le dessaisissement définitif du tribunal judiciaire au cas où la faute serait considérée non comme une faute personnelle, mais seulement comme une faute de service. Tel est le résultat qui découle inévitablement de la jurisprudence du Tribunal des conflits, fixée sur ce point dès 1873. Ainsi la procédure de la prise à partie n'existant pas, le droit commun devrait s'appliquer ; mais celui-ci serait encore entravé et mis à l'écart par la garantie administrative, telle qu'a su la ressusciter la jurisprudence. Quoi qu'il en soit, le droit commun, alors même qu'il recevrait son application la plus libre et la plus large, ne pourrait jamais aboutir qu'à une attaque personnelle contre le juge, non à une voie de recours contre la décision rendue. Si l'on peut soutenir le contraire en ce qui concerne la prise à partie, c'est que la loi paraît avoir considéré cette procédure comme une voie de recours contre les jugements, puisqu'elle s'en occupe à ce propos ; encore la question laisse-t-elle place au doute (1). Rien de semblable n'existe en procédure administrative.

La demande en révision ne se rapproche de la requête civile qu'en ce sens que comme elle, elle est une voie de rétractation des décisions en dernier ressort prononcée par la juridiction même qui a été induite en erreur, mais qui en diffère profondément tant sous le rapport des causes qui lui donnent ouverture qu'au point de vue de l'instruction à laquelle elle donne lieu (2). Tandis que les art. 480 et 481 du Code pr. civ.

(1) Glasson, *op. cit.*, 1902, tome II, p. 116 à 121.

(2) Les arrêts de la Cour des comptes sont susceptibles d'un recours en révision, soumis à des règles spéciales, devant cette juridiction. Loi du 16 septembre 1807, art. 14.

énumèrent onze causes d'ouverture à requête civile, l'art. 32 du décret du 22 juillet 1806 n'a permis la demande en révision, contre les décisions « contradictoires » du Conseil d'Etat, que dans deux cas : si la décision a été rendue sur pièces fausses, ou si la partie a été condamnée faute de représenter une pièce décisive qui était retenue par son adversaire. A ces deux cas, l'art. 23 de la loi du 24 mai 1872 est venu en ajouter un troisième ; c'est celui de l'omission des formes substantielles des décisions contentieuses du Conseil d'Etat, du moins des formes prescrites par les « articles 15, 17, 18, 19, 20, 21 et 22 » ; ainsi ont trouvé une sanction la plupart des règles de procédure inaugurées en 1831 et qui ont donné au Conseil d'Etat statuant au contentieux l'aspect extérieur d'un tribunal. En dehors de ces trois cas, aucune demande en révision n'est recevable. Alors même que le Conseil d'Etat aurait statué *ultra petita*, ou alors même que son arrêt serait entaché d'une irrégularité substantielle telle par exemple qu'une absence de motifs, toute voie de recours fait absolument défaut. Cette infériorité de la justice administrative sur la justice ordinaire ne peut s'expliquer autrement que par la préoccupation de procéder rapidement et de ne pas retarder la marche de l'administration. Elle trouve d'ailleurs un tempérament dans ce fait, déjà indiqué plus haut, qu'en procédure administrative le dessaisissement du juge, une fois qu'il a prononcé, est beaucoup moins absolu qu'en procédure judiciaire ; se comportant à l'instar des administrateurs, les tribunaux administratifs se reconnaissent en principe la faculté de revenir, par une décision complémentaire, sur une omission de leur décision primitive.

Il existe une autre différence considérable entre la requête civile et la demande en révision. Tandis que la première peut procéder aussi bien contre les décisions par défaut que contre les décisions contradictoires, la seconde ne peut procéder en vertu du texte même de l'art. 32 du décret de 1806 que contre les décisions contradictoires. Cette différence peut-elle s'expliquer ? Serrigny prétendait donner l'explication suivante : « Devant le Conseil d'Etat le délai de l'opposition étant le même que celui de la requête civile, et l'opposition étant préférable à la révision, il ne peut y avoir lieu à requête civile

ni pendant ni après le délai de l'opposition, tandis que, devant les tribunaux le délai de l'opposition étant plus court que celui de la requête civile, cette dernière voie peut succéder à l'autre » (1). Cette remarque serait exacte s'il était vrai que les deux délais en question se confondent ; mais il n'en est ainsi que dans un seul cas, inconnu encore à l'époque où écrivait Serrigny ; c'est le cas prévu par l'art. 23 de la loi du 24 mai 1872. Il est remarquable, au contraire, qu'à l'époque où elle était émise, c'est-à-dire en considération des deux cas d'ouverture à révision prévus par l'art. 32 du décret de 1806, l'explication tentée tombait complètement à faux. En effet si, d'après l'art. 33 du décret de 1806, la demande en révision doit être formée dans le même délai que l'opposition, il ne s'ensuit nullement qu'en pareil cas ces deux délais se confondent nécessairement. Le délai de l'opposition commence à courir du jour de la notification de la décision ; il en va de même du délai de la demande en révision pour le cas prévu par l'art. 23 de la loi du 24 mai 1872, de sorte que pour cette hypothèse, l'explication de Serrigny recouvre, si l'on veut, une sorte de valeur posthume ; mais dans les deux cas visés par l'art. 32 du décret de 1806 le délai de la demande en révision ne peut commencer à courir que du jour de la découverte du faux, ou bien du jour où les pièces décisives qui ont servi de fondement à la décision du Conseil d'Etat ont été connues de la partie intéressée ; tout en étant l'un et l'autre de deux mois, les deux délais se trouvent ainsi distincts. Dans cette solution de la loi administrative, d'après laquelle la demande en révision n'est recevable que contre des décisions contradictoires, il ne faut encore rien voir autre chose que la préoccupation de procéder vite ; la loi, ou pour mieux dire le règlement de 1806, a redouté de nouvelles complications et de nouvelles lenteurs venant se greffer sur celles déjà occasionnées par le défaut.

Le même souci explique que la procédure de la demande en révision soit infiniment plus simple que celle de la requête civile ; mais sur ce point particulier la supériorité n'est certes pas du côté de la procédure judiciaire, fondée encore sur la distinction compliquée et archaïque de l'ordonnance de 1667 entre le rescindant et le rescisoire.

(1) Serrigny, *op. cit.*, 2e édit. 1865, tome I, n° 352, p. 447 et 448.

Les autres voies de recours, connues en procédure judiciaire sont admises aussi en procédure administrative : opposition, appel, tierce-opposition, recours en cassation. La jurisprudence administrative s'est même bornée à transporter à leur égard un certain nombre de règles de la procédure civile. Ainsi la division en décisions d'avant dire droit et décisions définitives, avec l'intérêt principal qu'elle présente sous le rapport de l'appel, ne contient en procédure administrative aucune particularité. L'article 443 C. pr. civ. permettant l'appel incident en tout état de cause (1), l'art. 445 n'admettant la possibilité de l'appel qu'après qu'a été épuisée la voie de l'opposition (2), l'art. 447 décidant la suspension du délai d'appel par la mort de la partie condamnée, l'art. 449 relatif à l'appel prématuré, à l'égard notamment d'une décision préparatoire, l'art. 464 contenant, sauf exceptions limitatives, prohibition des demandes nouvelles en appel, l'art. 473 sur l'évocation (3) : autant de textes qui reçoivent leur application en procédure administrative aussi bien qu'en procédure judiciaire. La tierce opposition est admise, soit devant les Conseils de préfecture, soit devant le Conseil d'Etat, selon les conditions du droit commun (4). Une seule remarque intéressante mérite d'être faite à ce propos. D'après l'art. 38 du décret du 22 juillet 1806 « la partie qui succombe dans sa tierce opposition sera condamnée en 150 francs d'amende, sans préjudice des dom-

(1) Par décision du 16 avril 1823, *Perret et Deplaces*, le Conseil d'Etat s'était refusé à appliquer ce texte. La doctrine avait critiqué cette solution, FOUCART, *Eléments de droit public et administratif*. 3· édit. 1843, 3 vol., tome III, nº 1931, p. 386. Après une certaine hésitation, le Conseil d'Etat semble avoir fixé sa jurisprudence dans le sens de l'application de l'art. 443. C. E. 17 décembre 1875, *Piédoye*.

(2) C'est la solution, que, déjà avant la loi de 1889, consacrait le Conseil d'Etat, C. E. 12 février 1875, *Bourdon*. L'art. 57 de la loi du 22 juillet 1889, en décidant la suspension du délai d'appel pendant le délai d'opposition parait bien conçu dans le même sens. *Contrà* cependant BRÉMOND, *Revue générale d'administration*, 1891, tome XLI, p. 148.

(3) Le Conseil d'Etat, dans l'exercice de son droit d'évocation, ne s'attache pas du reste à la stricte observation des conditions prescrites par l'art. 473 C. pr. civ. Il a l'habitude, lorsqu'il annule pour incompétence ou vice de forme l'arrêté d'un Conseil de préfecture, de retenir le fond et de statuer lui-même. La seule condition qu'exige le Conseil d'Etat pour exercer l'évocation, c'est d'être saisi par la voie de l'appel.

(4) Loi du 22 juillet 1889, art. 56. Décret du 22 juillet 1806, art. 37 à 39.

mages-intérêts de la partie, s'il y a lieu ». Autrefois, le Conseil d'Etat se reconnaissait la faculté de modérer l'amende (1) ; il en était ainsi sous l'empire du système de la justice retenue ; comme alors le Conseil d'Etat se bornait à exercer, à titre d'intermédiaire, les pouvoirs du chef de l'Etat, il ne faisait rien autre chose, en modérant l'amende, que d'exercer le droit de grâce qui appartient au chef de l'Etat. Depuis la disparition de la théorie de la justice retenue, le Conseil d'Etat ne peut plus trouver dans la base même de son organisation aucun fondement à cette même faculté. Cette fixité de l'amende se rencontre également en procédure judiciaire ; le Code de procédure civile dispose qu'en cas d'échec de la tierce opposition, le tribunal doit prononcer d'office une amende de 50 francs *au moins*, mais comme la loi a omis de fixer un maximum, et qu'il n'y a plus de peines arbitraires, l'amende est toujours uniformément de 50 francs (2).

Par d'autres côtés les règles touchant les voies de recours en procédure administrative s'écartent, et non toujours heureusement, des règles de la procédure judiciaire. La loi administrative, par exemple, n'a admis pour l'opposition qu'un délai unique, quelle que soit la cause du défaut, repoussant ainsi la distinction judiciaire du défaut faute de comparaître et du défaut faute de conclure. Sans doute il y a là une simplification ; mais est-elle conciliable avec les garanties désirables de la justice ? Pour justifier cette solution, le rapporteur de la loi du 22 juillet 1889 au Sénat a dit que le défaut faute de comparaître n'est autre que le défaut faute de constituer avoué ; or, comme devant la justice administrative le ministère des avoués est inconnu, il s'ensuit que le défaut faute de comparaître doit l'être aussi nécessairement. On peut répondre que devant les tribunaux de commerce la procédure n'a pas lieu davantage par ministère d'avoués, et pourtant cela n'a pas empêché la jurisprudence judiciaire d'admettre devant cette juridiction deux sortes de défaut, correspondant à deux situations différentes. Devant la justice administrative ces deux situations différentes sont également susceptibles, en général du moins, de se présenter. Si la partie fait défaut et ne se dé-

(1) C. E. 31 octobre 1821, *Schmitt c. Maille*.
(2) Glasson, *op. cit.*, 1902, tome II, p. 66.

fend pas, c'est tantôt parce qu'elle ne le veut pas, et tantôt parce qu'elle ignore l'existence du procès ; cette dernière hypothèse, quoique rare sans doute, n'est cependant pas impossible. Il est manifeste qu'elle mérite une protection plus grande, et la loi aurait mieux fait de décider qu'alors le droit de former opposition serait conservé jusqu'à l'exécution de la décision ; car, puisque le défendeur n'a pas donné signe de vie pendant tout le cours de l'instance, on peut redouter qu'il ne soit pas touché non plus par la notification de la décision, qui fera courir contre lui le délai d'opposition. Dans un seul cas, la solution de la loi se justifie pleinement. Il en est ainsi lorsque c'est l'Etat qui fait défaut ; le droit pour lui de former opposition jusqu'à l'exécution de la décision serait inacceptable : d'abord, l'Etat n'ignorera jamais en fait l'existence des procès dirigés contre lui, de sorte qu'il est vrai de dire de lui qu'il ne peut faire défaut que faute de conclure ; en outre, les voies d'exécution contre l'Etat étant très limitées, il serait la plupart du temps impossible à l'adversaire de l'Etat d'exécuter la décision obtenue contre lui (1).

Sur deux autres points importants touchant les effets de l'opposition, la procédure des Conseils de préfecture adopte aujourd'hui les règles de la procédure judiciaire, tandis que la procédure du Conseil d'Etat continue à s'en écarter. Le premier a été déjà indiqué : il concerne l'effet suspensif de l'opposition, admis par la loi du 22 juillet 1889, art. 55, repoussé au contraire par le décret du 22 juillet 1806, art. 29. Le second est relatif à la jonction du défaut, étendue aux Conseils de préfecture par la loi de 1889, dont l'art. 54 reproduit le système de l'art. 153 du Code pr. civ., mise à l'écart devant le Conseil d'Etat par l'art. 31 du décret de 1806. Comment expliquer ces différences, sinon par la différence des dates, nettement caractéristique de la marche des idées ? A ce double point de vue, la procédure du Conseil d'Etat est restée imprégnée de l'esprit du système bureaucratique, tandis que la procédure des Conseils de préfecture est entrée davantage dans l'évolution juridictionnelle.

(1) Sur cette question, je me suis borné à reproduire les excellents développements déjà donnés par M. Brémond, *Rev. gén. d'adm.*, tome XLI, p. 45 et 46.

En procédure judiciaire la renonciation anticipée à l'appel est considérée en général comme valable, de sorte que la décision du juge de première instance acquiert immédiatement l'autorité de la chose jugée (1). Le Conseil d'Etat appelé plusieurs fois à se prononcer sur cette question, l'a tranchée en sens contraire. Le devis ou le cahier des charges d'un marché de travaux publics contenait une clause suivant laquelle le Conseil de préfecture devait statuer en dernier ressort sur les contestations à naître. Le Conseil d'Etat a jugé que cette clause portait atteinte à l'ordre des juridictions, et par suite était nulle comme contraire à l'ordre public (2).

C'est surtout par l'étude de la formation historique du recours en cassation devant le Conseil d'Etat que se laisse vérifier l'influence de l'organisation sur la procédure de cette juridiction. Aujourd'hui il importe, sous plusieurs rapports, de distinguer le recours en cassation, qui tend à l'annulation des décisions des juridictions administratives en dernier ressort (3), du recours pour excès de pouvoirs qui tend à l'annulation des décisions de l'administration active ou délibérante. Indépendamment de cette différence tenant à la nature des décisions qui tombent sous l'empire de chacun de ces recours, ceux-ci se séparent encore soit quant aux effets, soit quant aux moyens de l'annulation. Les effets de l'annulation pour excès de pouvoirs opèrent à l'égard de tous, ceux de la cassation ne se produisent en principe qu'à l'égard des parties qui ont figuré au procès ; de plus, quand un acte administratif est annulé pour excès de pouvoirs, l'effet de cette annulation ne consiste pas à obliger l'administration à refaire l'acte dans d'autres conditions, l'administration reste libre, du moins en général, de ne pas agir du tout ; au contraire à la suite de la cassation d'une décision juridictionnelle, cette décision doit être remplacée par une autre ; car le litige ne saurait rester sans solution,

(1) Glasson, *op. cit.*, tome II, p. 20 et 21.

(2) C. E. 23 juin 1853, *Mongaret* ; 21 juillet 1853, *com. de Gesté c. Royer* ; 31 août 1863, *Maret-Besson*.

(3) De cette règle résulte que le recours en cassation devant le Conseil d'Etat a un domaine assez restreint. Il ne s'applique qu'aux arrêts de la Cour des comptes, aux décisions des Conseils de révision, et à celles du Conseil supérieur de l'instruction publique.

autrement il y aurait déni de justice ; par conséquent l'arrêt du Conseil d'Etat prononçant la cassation emporte de plein droit le renvoi du litige à la juridiction compétente, qui est tenue de statuer à nouveau. Enfin tandis que les moyens d'annulation du recours pour excès de pouvoirs sont au nombre de quatre : incompétence, vice de forme, violation de la loi et des droits acquis, détournement de pouvoirs, le recours en cassation ne comporte d'une façon générale que les deux premiers de ces chefs, repoussant toujours le quatrième, ne recevant qu'à titre exceptionnel le troisième.

Comment s'expliquent toutes ces différences ? Par une dissemblance initiale de nature entre les deux recours. Le recours en cassation est un véritable recours contentieux, reposant sur la violation d'un droit, et sur lequel dès lors il est naturel qu'un tribunal statue dans les formes et selon les effets appropriés aux recours portés devant la justice. Le recours pour excès de pouvoirs au contraire naît de la simple lésion d'un intérêt ; de sa nature c'est un recours gracieux, hiérarchique qui, d'après les principes généraux, ne devrait relever que de l'administration active elle-même ; s'il en a été autrement, c'est à cause de la confusion des fonctions qui est à la base de l'organisation du Conseil d'Etat ; c'est pour cela que cette juridiction a pu tout naturellement statuer à cet égard à l'instar d'un supérieur hiérarchique, à tel point que le développement historique du recours pour excès de pouvoirs a subi les contre-coups de l'histoire de l'organisation du Conseil d'Etat.

C'est aussi la mesure de la confusion des fonctions administratives et juridictionnelles au sein de la juridiction administrative supérieure qui domine et explique le développement historique du recours en cassation. Primitivement ce recours et le recours pour excès de pouvoirs se sont confondus sous la dénomination commune de « réclamations d'incompétence » ; ils trouvaient leur consécration commune et unique dans la loi des 7-14 octobre 1790, ainsi conçue : « Les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont en aucun cas du ressort des tribunaux ; elles seront portées au roi, chef de l'administration générale ». Cette compétence exclusive du roi, à titre de chef de l'administration générale, marquait le plus nettement du monde le caractère

gracieux du recours. Mais n'y avait-il pas là une anomalie frappante, une règle en contradiction formelle avec la nature intime du recours en cassation ? Nullement, par cette raison préremptoire que, pendant toute la période révolutionnaire, jusqu'en l'an VIII, la juridiction administrative et l'administration active se sont confondues absolument, exercées qu'elles étaient l'une et l'autre par les mêmes corps collectifs. N'était-il pas tout naturel dès lors, de ne distinguer en rien, au point de vue notamment de l'annulation dont elles étaient susceptibles, les décisions juridictionnelles d'avec les décisions administratives, et de traiter les premières exactement comme les secondes ? A proprement parler, pendant cette période, le recours en cassation n'a pas existé, le recours pour excès de pouvoirs était le seul recours en annulation des décisions émanées des corps administratifs. Dès l'instant au contraire où commença à se faire jour, pour s'accentuer ensuite progressivement, le désir de séparer la juridiction administrative de l'administration active, le recours en cassation devait, en vertu de la seule force de sa nature propre, prendre naissance en se désagrégeant du recours pour excès de pouvoirs. Cette séparation des fonctions ne fut pas assez tranchée sans doute pour empêcher le Conseil d'Etat de continuer à statuer sur ce dernier à l'instar d'un supérieur hiérarchique saisi d'une demande gracieuse ; mais elle fut suffisante déjà pour que le Conseil d'Etat se sentît de plus en plus tenu de statuer sur le recours en cassation à l'instar d'un tribunal saisi d'une demande contentieuse. Le progrès relatif, réalisé en l'an VIII dans l'organisation de la justice administrative, devait donc entraîner cet effet de permettre à chacun des deux recours de manifester sa nature distincte et d'évoluer suivant son régime propre. Il importe en outre de ne pas perdre de vue que la première juridiction, dans l'ordre chronologique des créations législatives, à l'égard de laquelle le Conseil d'Etat eut à intervenir au titre de la cassation parce que c'était la première qui avait à rendre des décisions en dernier ressort, fut organisée à l'image des cours judiciaires : étant donnée l'organisation juridictionnelle dont la loi du 16 septembre 1807 dotait la Cour des comptes, était-il donc possible d'annuler les arrêts de cette juridiction comme les décisions des corps administra-

tifs de 1790 et de l'an III ? Ainsi les deux recours trouvaient la base de leur existence dans un texte commun, la loi des 7-14 octobre 1790, qui n'indiquait qu'un seul moyen d'annulation, l'incompétence. Cela n'empêcha nullement la jurisprudence du Conseil d'Etat, du moins jusqu'à la disparition du système de la justice retenue, de donner à ce texte toute l'extension qui lui parut désirable, ou pour mieux dire de n'en tenir aucun compte en vue de la détermination des chefs constitutifs d'excès de pouvoirs ; au contraire le recours en cassation étant de sa nature contentieux, le Conseil d'Etat a statué à son égard non comme un supérieur hiérarchique, mais comme un tribunal ; il ne s'est pas cru autorisé à faire osciller sa jurisprudence sur le point de savoir quelles étaient les conditions de succès du recours ; à ce point de vue il s'est trouvé lié par le texte qui n'admettait comme moyen d'annulation que l'incompétence. A ce cas, le Conseil d'Etat a cru pouvoir seulement assimiler le vice de formes ; mais il n'a jamais admis qu'à titre exceptionnel et devant un texte spécial et formel (1) la violation de la loi comme un moyen de cassation ; en l'absence d'un texte spécial, le recours en cassation est resté sous ce rapport ce qu'il était, alors qu'il se confondait avec le recours pour excès de pouvoirs sous l'empire de la loi des 7-14 octobre 1790 (2).

D'un autre côté il allait de soi que le recours pour excès de pouvoirs se restreignît aux décisions de l'administration active ou délibérante, le recours en cassation étant réservé aux décisions des diverses juridictions administratives statuant en dernier ressort. Cependant la législation de l'an VIII était loin d'avoir fait disparaître la juridiction directe de l'administration active ; les préfets et les ministres statuaient à titre de juges encore en nombre de cas ; les ministres surtout, puisqu'on les regardait comme les juges administratifs de droit commun. La théorie des administrateurs-juges est une survi-

(1) Un texte spécial existe, consacrant la violation de la loi comme cause d'ouverture à cassation à côté de l'incompétence et du vice de formes, tant pour la Cour des comptes, loi du 16 septembre 1807, art. 17, que pour les Conseils de révision, loi du 15 juillet 1889, art. 32.

(2) Tel est encore aujourd'hui le cas du recours en cassation dirigé contre les décisions du Conseil supérieur de l'instruction publique.

vance de la législation révolutionnaire, qui n'a pas peu contribué au maintien prolongé dans la doctrine de la confusion entre le recours pour excès de pouvoirs et le recours en cassation. A l'époque où régnait encore cette théorie, concurremment d'ailleurs avec celle de la justice retenue, Chauveau intitulait un des chapitres de son *Code d'instruction administrative* : « Recours devant le Conseil d'Etat comme Cour de cassation, ou recours pour excès de pouvoirs » (1), et Serrigny rangeait sous un même paragraphe intitulé : « Du Conseil d'Etat comme Cour de cassation » à la fois « les recours pour incompétence ou excès de pouvoirs » et « les recours pour violation des formes ou de la loi » (2). C'est une confusion qui ne se rencontre plus au contraire sous la plume de l'auteur qui a le plus vivement combattu la doctrine du ministre-juge, à une époque d'ailleurs où a disparu le système de la justice retenue; dès la première édition de son *Traité de la juridiction administrative*, M. Laferrière a fait nettement la distinction (3). Une bizarrerie subsiste néanmoins qui, sans l'histoire, serait inexplicable : dirigé contre des décisions juridictionnelles intervenues en matière contentieuse, le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ne saurait, lui aussi, être considéré autrement que comme un recours contentieux ; et pourtant encore aujourd'hui la violation de la loi, cause génératrice ordinaire de la notion contentieuse, n'est pas, en général et à moins d'un texte, une cause d'ouverture à cassation tandis que ce même vice engendre le recours pour excès de pouvoirs, gracieux cependant de sa nature (4).

Cet examen des particularités les plus saillantes de la procédure devant le Conseil d'Etat et les Conseils de préfecture aura-t-il montré, en un relief assez saisissant, la profonde empreinte de la destinée de l'organisation sur l'évolution de la procédure de la justice administrative ? S'il en est ainsi, n'y

(1) Chauveau, *op. cit.*, tome II, titre IV, nos 825 et suiv.

(2) Serrigny, *op. cit.*, tome I, p. 305.

(3) Laferrière, *op. cit.*, 1re édit. 1887-1888, tome II, p. 549. L'un des traités les plus récents de droit administratif a également mis en lumière cette distinction. Hauriou, *op. cit.*, 5e édit. 1903, p. 821.

(4) Comment, même lorsqu'il est fondé sur la violation de la loi, jointe à celle des droits acquis, le recours pour excès de pouvoirs, continue néanmoins à présenter le caractère gracieux. Cf. sur ce point mes *Principes*, 1899, p. 249 et 250.

a-t-il pas lieu de regarder comme le contre-pied de la vérité cette appréciation : « Ce ne sont pas les fonctions de conseiller administratif qui nuiront aux fonctions de juge ; ce sont, au contraire, les fonctions de juge qui fortifieront celles de conseiller » (1) ?

René Jacquelin,
Professeur-adjoint à la Faculté de droit de Paris.

(*A suivre*).

(1) Hauriou, *op. cit.*, 5e édit. 1903, p. 812.

LE GOUVERNEMENT DE PORTO-RICO

sous le contrôle américain

SOMMAIRE : I. Politique des Etats-Unis vis-à-vis des peuples placés sous leur contrôle. Deux questions : *a*) Organisation du gouvernement ; *b*) Education politique du peuple. — II. Application de ces principes. Etude spéciale de Porto-Rico. — Le « Foraker Act » du 12 avril 1900. Organisation : 1° du pouvoir exécutif ; 2° du pouvoir législatif. — III. Conclusion.

I

Il est inutile, ici ou ailleurs, de se livrer à des commentaires sur l'importance que présente pour le monde entier l'entrée des Etats-Unis dans la catégorie des nations étendant leur gouvernement sur des possessions d'outre-mer. Pour le savant étranger, le résultat essentiel de l'abandon par la République américaine de son antique ligne de conduite qui la tenait à l'écart des affaires des autres pays, a été le remaniement, nécessité par cette évolution, de la politique étrangère, et non seulement de celle des Etats-Unis mais des autres nations dans une mesure plus ou moins large. Pour le savant américain, d'autre part, la conséquence la plus importante de cet événement a été l'influence profonde qu'il a exercée sur la théorie et la pratique gouvernementales, ainsi que sur l'administration de son propre pays. Déjà on remarque quelle grave transformation s'est produite dans la philosophie des hommes placés à la tête des affaires et dans les théories de gouvernement qui ont si longtemps guidé l'action du public en général. Ces effets si importants de la politique des Etats-Unis, nous ne saurions les examiner ici, malgré l'intérêt et la signification considérables qu'ils présentent. Une telle étude, pour avoir quelque valeur, ne peut être faite qu'après mûre considération des efforts déjà tentés par les Etats-Unis pour résoudre les nouveaux problèmes dont ils ont si brusquement pris la charge ou qui leur ont été imposés. Le but de la présente notice est de tenter un premier examen des conditions

et des actes de cette politique, examen qui devra précéder tout essai de large généralisation au sujet des résultats probables.

Avant d'entreprendre l'étude des mesures prises par les Etats-Unis pour organiser le gouvernement civil de leurs dépendances (Dependencies), il est indispensable, pour l'intelligence de leur signification, que la politique fondamentale des Etats-Unis concernant l'état définitif et la forme de gouvernement de ces pays soit parfaitement comprise. Il ne serait guère utile de savoir ce qui a été fait, si l'on ne connaissait aussi les motifs de l'action, la mission qu'on lui assignait. Alors seulement on pourra se convaincre si le but visé était désirable ou réalisable, et si les mesures prises étaient de nature à atteindre les résultats cherchés.

En présence de la grande responsabilité assumée par les Etats-Unis en se chargeant d'élaborer des systèmes de gouvernement pour d'autres peuples, on n'eût pu commettre de plus lourde faute que de ne pas adopter dès l'abord une politique bien définie au sujet de la position que ces dépendances occuperaient par rapport à la métropole et des droits politiques dont elles pouvaient espérer jouir avec le temps. Il n'y avait à attendre que désordres et froissements si le but vers lequel on marchait n'était pas aperçu clairement. Il est donc heureux qu'au début cette politique ait été formulée et qu'elle soit mise en pratique aussi rapidement que les circonstances le permettent.

Voici en quoi consiste cette politique, résumée aussi brièvement que possible :

En premier lieu on convint d'administrer les dépendances uniquement en vue de favoriser leurs propres intérêts, nullement afin de constituer une source de profit pour le trésor général. En second lieu, de les doter d'institutions et de droits politiques qui, tout en tenant compte des institutions et des traditions locales, devront correspondre en thèse générale à celles dont jouissent les Etats et les territoires de l'Union. La première partie de cette politique justifie seule les Etats-Unis d'avoir assuré le gouvernement d'un autre peuple. Le motif de la seconde est non seulement de donner aux dépendances intéressées une forme de gouvernement qui, croit-on,

présente des avantages sur celle qu'on trouve dans d'autres pays et possède des mérites démontrés par une longue expérience, mais de rendre possible, si les circonstances le permettent, leur incorporation finale dans l'Union soit comme Etats individuels, soit comme territoires organisés d'après le modèle de ceux qui existent ; ou bien, quand le moment sera venu, de leur accorder telle indépendance ou autonomie locale qu'elles désireront et dont elles se seront montrées dignes.

Dans l'exécution de la première partie de cette politique, les Etats-Unis ont agi avec une libéralité qui confine à l'extrême générosité. Ainsi, dans le cas de Porto-Rico, non seulement les Etats-Unis n'ont pas fait le moindre effort pour rentrer dans leurs déboursés occasionnés par la guerre qui a eu pour résultat l'annexion du pays, ni dans ceux qu'entraînèrent l'administration de ce dernier et son développement pendant le gouvernement militaire, mais il a été décidé qu'à l'avenir, ou pour un temps indéterminé, toutes les recettes des douanes et des accises de l'île seraient versées dans le trésor insulaire et non dans le trésor fédéral. On remarquera que par suite de cette décision, l'île est infiniment plus favorisée que si elle était un Etat ou un territoire organisé de l'Union. L'importance de cet avantage sautera aux yeux quand on saura que plus des deux tiers des ressources financières de l'île de Porto-Rico proviennent des douanes et des accises qui, dans les Etats-Unis, passeraient au trésor général. Par contre les Etats-Unis, tout en renonçant à tirer aucun profit des revenus publics de l'île, non seulement veillent aux intérêts généraux de Porto-Rico en payant toutes les dépenses qu'entraînent les établissements militaires et navals, mais ils pourvoient à leurs frais à des services industriels et commerciaux tels que l'entretien de phares et de bouées des ports, d'hôpitaux maritimes, de stations météorologiques, etc. Ils ont aussi, tout récemment, établi une station d'expériences agricoles, et ils ont l'intention de diriger des expériences et des recherches très importantes pour le développement des ressources de l'agriculture. Nul n'étudiera l'action des Etats-Unis sur leurs possessions sans reconnaître que, abstraction faite de la question de savoir s'ils ont en tout cas agi sagement ou non, le bien de l'île a toujours été leur principale préoccupation.

L'exécution de la seconde ligne de la politique générale adoptée est évidemment une entreprise qui pour son accomplissement exige des années de patient effort. Comme les pays pris sous contrôle n'ont jamais, dans une mesure un peu large, joui d'un véritable gouvernement autonome, il eût été assurément imprudent de leur accorder immédiatement les mêmes pouvoirs d'initiative qu'aux Etats ou aux territoires organisés. Il était absolument indispensable que le gouvernement central retînt, au début, de larges pouvoirs d'intervention et de contrôle sur les affaires insulaires et que ces pouvoirs ne fussent abandonnés que graduellement, lorsque les circonstances démontreraient qu'on pouvait le faire en toute sécurité.

On peut donc dire que l'exécution de cette politique comprend trois phases distinctes : 1° l'octroi immédiat à chaque dépendance du maximum d'autonomie que l'état moral et éducatif de ses habitants et la pratique qu'ils ont eue dans la conduite des affaires publiques la mettent à même de posséder ; 2° l'administration des affaires dans la dépendance, en ayant pour but bien net de donner à la population la connaissance des vrais principes et règles d'action politique et de lui inculquer des habitudes de moralité politique ; 3° l'extension effective du gouvernement local ou autonome d'abord concédé à la dépendance, aussitôt que le succès aura couronné cette tâche éducatrice.

D'après ce qui précède, on se rendra compte que les Etats-Unis, dans leurs rapports avec leurs dépendances, ont affaire à un double problème : celui du gouvernement proprement dit et celui de l'éducation politique du peuple gouverné. Cette dualité ne devra jamais être perdue de vue par celui qui étudiera le problème et tentera de juger le succès obtenu dans sa solution. L'œuvre à accomplir est rendue énormément plus compliquée et difficile par l'adoption de ce second but. Si les Etats-Unis avaient simplement pour tâche de donner à chaque dépendance un gouvernement efficace et honnête, la chose serait comparativement aisée. On nommerait des hommes capables avec des pouvoirs appropriés pour administrer les affaires et on établirait un type de gouvernement se rapprochant de celui en vigueur sous les

autorités militaires, quand celles-ci avaient le contrôle. Mais si outre cela, on veut, comme c'est ici le cas, faire l'éducation d'un peuple complètement inexpérimenté dans la pratique des affaires gouvernementales, qui même n'a jamais eu contact avec un gouvernement dont le premier objectif fût son propre bien et dans lequel le pouvoir eût un caractère de devoir public plutôt que d'être un moyen de satisfaire les ambitions particulières, il est évident que non seulement le problème est beaucoup plus difficile, mais qu'une politique radicalement différente s'impose.

En premier lieu il faut, en quelque manière, donner voix au peuple gouverné dans la détermination de la politique à suivre. Cela peut aller de la constitution d'un Conseil local ayant simplement voix consultative, à celle d'une Chambre législative ou Assemblée plénière ayant le pouvoir de faire les lois. En second lieu l'administration effective des affaires doit, dans une mesure plus ou moins large, lui être confiée. En outre, ce privilège du peuple de participer à la direction des affaires gouvernementales doit être progressivement étendu, aussi rapidement que les circonstances le permettront. L'importante conséquence de l'adoption de ce second but pour la politique insulaire c'est que, jusqu'à un certain point, elle contrarie la poursuite régulière du premier but, au moins pendant les premières années de contrôle. Il est certain que le résultat immédiat de l'octroi d'un pouvoir de participation au gouvernement au profit d'un peuple inexpérimenté sera un sacrifice au point de vue de l'efficacité. Les affaires ne seront pas menées avec la même diligence, la même économie et la même justice que si des personnes possédant l'art et la pratique du gouvernement avaient eu seules le contrôle complet ; des réformes désirables seront ajournées ; on se heurtera à une résistance plus ou moins vive à toute proposition de réforme ; la difficulté de maintenir une exacte balance budgétaire sera plus grande ; ce fléau gouvernemental, l'usage du pouvoir public au profit de visées particulières, se fera plus fréquemment sentir. Toutefois ces inconvénients peuvent être sérieusement réprimés sous une direction habile, et il n'est guère douteux que la politique d'octroi de participation aux affaires gouvernementales se justifiera par les résultats qu'on obtiendra avec le temps.

II

Avec ces notions sur les aspects les plus généraux du problème de gouvernement colonial tel qu'il se présente aux Etats-Unis nous sommes maintenant en mesure d'étudier leur application pratique dans leurs nouvelles dépendances.

Pour diverses raisons, une étude de ce genre débutera le plus utilement par un exposé de l'action exercée sur l'île de Porto-Rico et des résultats obtenus par cette manière d'agir. Porto-Rico est jusqu'ici la seule des possessions acquises par les Etats-Unis à la suite de la guerre avec l'Espagne, à laquelle aient été accordés un gouvernement civil et une large part d'autonomie locale. C'est donc dans cette île que les Etats-Unis font réellement leur premier essai de gouvernement d'une dépendance. Jusqu'à un certain point on peut dire que la capacité des Etats-Unis à gouverner un autre peuple est ici mise à l'épreuve. Il est certain aussi que les résultats obtenus exerceront une profonde influence sur la conduite des affaires dans d'autres dépendances. Si la politique suivie à Porto-Rico est couronnée de succès, elle servira sûrement de guide pour l'action à exercer autre part. Même il est déjà évident que dans les mesures préliminaires prises pour organiser un gouvernement civil aux îles Philippines, on a profité de l'expérience acquise à Porto-Rico, et le système de gouvernement établi là a été presque littéralement copié en une foule de points importants. Aussi tout ce qui a été fait à Porto-Rico pour donner une solution aux problèmes de gouvernement et d'administration présente une importance et un intérêt beaucoup plus grands que le bien-être de l'île même. En étudiant l'administration américaine à Porto-Rico on peut, en réalité, étudier la politique entière des Etats-Unis au sujet de ses nouvelles possessions.

Outre le fait que Porto-Rico représente la première tentative véritable de la part des Etats-Unis pour organiser un plan de gouvernement en faveur d'une de ses nouvelles dépendances, il est intéressant de remarquer que l'île offre des conditions exceptionnellement favorables pour une première expérience dans cet ordre d'idées. Porto-Rico a un territoire compact, de forme rectangulaire, d'une longueur d'un peu plus de cent milles, d'une largeur d'environ trente-six milles, d'une super-

ficie approximative de trois mille six cents milles carrés, donc à peu près celle de plusieurs petits Etats de l'Union. La population de l'île est approximativement d'un million d'âmes, dont 61,8 furent classés par le recensement organisé par les autorités américaines en 1899 dans la catégorie des blancs et 38,2 dans celle des hommes de couleur. Un peu plus des trois cinquièmes de la population de Porto-Rico est donc purement blanche, et environ deux cinquièmes en partie ou tout à fait nègre. Mais le mélange des races est tel que cette classification ne peut être considérée que comme approximative. Les blancs sont d'origine espagnole ou appartiennent à une autre branche latine ou bien ont été si longtemps soumis à l'influence d'une civilisation latine qu'ils peuvent être considérés, dans la pratique, comme appartenant à cette grande classe de la population du monde.

Quant aux ressources naturelles et aux industries de l'île, la culture du café, du sucre, du tabac, des fruits et autres produits tropicaux et leur préparation partielle ou complète pour la consommation ont atteint un tel développement, qu'avec une sage administration le gouvernement de l'île pourra sans peine se procurer tout l'argent nécessaire pour les dépenses publiques, y compris les fonds pour la continuation des travaux les plus importants, tels que construction de routes, de ponts, d'écoles et autres bâtiments publics. Le climat, bien que tropical, est tempéré par les vents alizés, de sorte que les personnes venant d'un climat plus froid éprouvent peu de difficulté à conserver et leur santé et leur énergie normales : ceci est surtout vrai lorsque des précautions intelligentes sont prises et qu'on fait de temps en temps un séjour sous des latitudes plus septentrionales. Enfin, bien que les Etats-Unis aient acquis l'île par voie de conquête, ils n'ont pas trouvé les habitants hostiles à leur domination quand leurs titres eurent été confirmés par le traité de Paris. Au contraire leur souveraineté a été bien accueillie probablement par la majorité du peuple. Donc ici aucune de ces difficultés contre lesquelles on s'est heurté aux Philippines. En outre, lors de l'occupation, l'île était déjà pourvue d'un gouvernement propre et d'un système de législation publique et privée ne différant pas essentiellement de ceux qui existaient dans son ancienne mé-

tropole. Par suite le problème politique y était tout différent de celui que présenterait un nouveau pays ouvert à l'occupation, alors qu'un système de gouvernement doit être édifié de fond en comble.

La situation, tout en présentant les avantages que nous venons d'énumérer, offrait cependant des difficultés particulières. Les Etats-Unis n'eurent pas pleine liberté d'agir comme ils l'entendaient. Il leur était assurément impossible d'ignorer, même s'ils l'avaient voulu, les conditions existantes, ou de balayer des institutions anciennes pour les remplacer par d'autres. La situation exigeait donc infiniment de tact et de jugement. Le problème en présence duquel on se trouvait était de réorganiser les institutions politiques et la législation de l'île de façon à les mettre en conformité avec l'idéal américain de liberté individuelle et de justice politique, et d'accorder la plus large part d'autonomie possible aux insulaires sans troubler plus qu'il n'était nécessaire les conditions existantes ou sans faire violence aux traditions et aux coutumes du peuple. Il est absolument nécessaire que ce caractère essentiel du problème — la mise en harmonie des institutions latines et anglo-saxonnes et l'application des principes américains à un peuple ignorant encore les théories fondamentales qui leur servent de support — soit complètement saisi, si l'on veut comprendre la politique suivie par les Etats-Unis dans l'élaboration d'un système de gouvernement et de législation pour l'île, et si l'on veut porter un jugement sur la sagesse qui a présidé à cette action.

L'occupation américaine commença officiellement le 18 octobre 1898 quand les forces militaires des Etats-Unis prirent complètement possession de l'Ile. Pendant un peu plus de dix-huit mois, l'île fut gouvernée par le Département de la guerre, à l'aide de décrets généraux provenant du général en chef. Certaines modifications dans la forme du gouvernement tel qu'il existait sous le régime espagnol furent opérées par ces décrets, mais il est inutile ici d'appeler sur elles l'attention. La première mesure pour l'organisation dans l'île d'un gouvernement civil permanent fut prise par le Congrès en vertu d'un acte approuvé le 12 avril 1900, qui pourvut à l'organisation d'un pouvoir civil devant entrer en vigueur le 1er mai

1900. Cet acte est généralement connu sous le nom de « Foraker Act », du nom de son auteur et il constitue l'acte organique ou constitution de l'île. Il a été légèrement modifié, par une « résolution jointe » approuvée le 1er mai 1900, ayant trait principalement aux conditions sous lesquelles des franchises et des privilèges seront accordés, et par un acte d'amendement, approuvé le 2 mars 1901, relatif à certains détails administratifs des cours de l'île. Mais pour ce qui concerne la forme de gouvernement proprement dite, on remarquera qu'aucun changement n'a été apporté à l'acte tel qu'il fut d'abord adopté. Cet acte, outre un plan de gouvernement civil pour l'île, contient certaines dispositions d'un caractère transitoire qu'il n'est pas nécessaire d'examiner ici, car elles n'ont qu'un intérêt passager.

Si nous essayons maintenant de décrire le plan effectif de gouvernement créé par cet acte, nous dirons d'abord que celui-ci n'essaie pas d'entrer dans les détails de l'organisation administrative. Suivant l'exemple fourni par la Constitution des Etats-Unis, il ne fait guère que spécifier que le gouvernement sera confié à certains corps et à certains fonctionnaires dont il trace les limites d'autorité respectives. Tous les détails d'organisation d'un mécanisme administratif effectif et la détermination des méthodes de travail sont laissés à l'action subséquente du gouvernement ainsi créé. En outre, il est établi que les institutions et les lois existantes, sauf quelques exceptions peu importantes, resteront en vigueur, et seront sujettes seulement aux modifications inévitables par suite de l'organisation de la nouvelle forme de gouvernement prévue par l'acte. Ainsi, pour prendre comme exemple une partie très importante du droit public, la forme existante d'administration pour les municipalités ou divisions locales demeure intacte. La disposition générale d'après laquelle les lois statutaires des Etats-Unis, si elles sont applicables localement, auront en général les mêmes forces et effets à Porto-Rico qu'aux Etats-Unis n'est pas en conflit avec cette première disposition, sauf, dans certains cas, la nécessité de recourir à l'interprétation judiciaire. Mais le point important c'est que l'acte organique apporte un minimum de changements aux conditions existantes. Il ne donne que la simple esquisse d'un

gouvernement central pour l'île, laissant la tâche de son élaboration subséquente et la solution de tout le grand problème du gouvernement local, et dans une large mesure la division des pouvoirs entre le gouvernement central et local, à l'île elle-même agissant par le gouvernement général qui lui a été donné.

L'acte organique établit que le gouvernement de l'île sera représenté : 1° par un pouvoir exécutif composé d'un gouverneur et de six chefs de départements administratifs : un secrétaire, un attorney général, un trésorier, un auditeur, un commissaire de l'intérieur, un commissaire de l'instruction publique ; 2° par une législature composée de deux chambres ; un Conseil exécutif ou Chambre haute et une Chambre de délégués ou Chambre basse, et 3° par un système de cours de justice, comprenant les cours pour le jugement des causes ordinaires et une cour fédérale pour le jugement des causes impliquant l'interprétation de lois des Etats-Unis ou dans lesquelles les deux parties ne sont pas originaires de Porto-Rico.

Le *gouverneur* est le chef exécutif et a tous les pouvoirs attribués ordinairement à ce dignitaire. Il est nommé par le Président, par et avec l'avis et le consentement du Sénat, pour une durée de quatre ans et jusqu'à ce que son successeur soit choisi et entre en fonctions, à moins qu'il ne soit révoqué plus tôt par le Président pour une cause déterminée. Ses émoluments sont de huit mille dollars ; il a l'usage de l'hôtel gouvernemental, et jouit en outre de quelques autres faveurs moins importantes. Dans l'exercice de ses fonctions officielles, il doit résider à Porto-Rico et avoir son bureau au siège du gouvernement, San Juan. Il peut cependant quitter l'île pour de courts congés ; en ce cas le secrétaire de Porto-Rico, comme on le verra plus loin, devient gouverneur en exercice. Il a le pouvoir d'accorder des grâces et des sursis et de remettre des amendes et des confiscations pour les délits contre les lois de Porto-Rico, et de surseoir à l'application des lois des Etats-Unis jusqu'à ce que la décision du Président puisse être connue. Il est le commandant en chef de la milice et à lui remonte la responsabilité de la mise en vigueur et de la fidèle exécution de toutes les lois ; dans ce but, il a tous les pouvoirs dont disposent les gouverneurs de territoires aux Etats-Unis. Il doit

annuellement et à telle autre époque qu'il en est requis, adresser un rapport officiel sur la marche du gouvernement de Porto-Rico au Président des Etats-Unis par l'entremise du Secrétaire d'Etat. Mais la prérogative de beaucoup la plus importante du gouverneur est celle concernant la législation. Non seulement il est de son devoir, d'attirer l'attention de la législature insulaire par un message annuel ou d'autre façon, sur telles mesures qu'il juge désirables, mais il possède au sujet des mesures votées par la législature, le même pouvoir de veto effectif que celui dont dispose le Président des Etats-Unis au sujet des actes du Congrès ou les gouverneurs de la plupart des Etats au sujet des actes des législatures d'Etats.

L'exposé ci-dessus, qui peut être regardé comme l'énumération des pouvoirs et des devoirs du gouverneur, est loin d'indiquer cependant dans toute leur étendue les devoirs et les charges de ce dignitaire. A lui, plus qu'à aucun autre fonctionnaire, incombe la responsabilité de déterminer la politique générale du gouvernement dont il est le chef, et de conseiller les autorités de Washington sur l'attitude à prendre. Il doit se tenir en contact étroit avec tout ce qui est fait par les différents départements administratifs. Aucune mesure importante n'est édictée avant d'avoir été soumise à son examen. Pendant les réunions de la législature, il a la tâche extrêmement difficile d'aplanir les difficultés qui s'élèvent entre les deux Chambres. Souvent des mesures importantes seraient arrêtées court sans son intervention. Il est en communication constante avec les chefs des partis, les présidents des comités et autres personnalités influentes de l'île, s'enquérant des conditions réelles et des aspirations du peuple. Ses devoirs sociaux vis-à-vis de celui-ci sont d'une grande importance. C'est par la publication des messages du gouverneur, par ses voyages dans l'île, et l'occasion offerte aux conversations par ses réceptions et autres fêtes que le peuple se rend compte de l'attitude des Etats-Unis à son égard et du but de l'action entreprise. Par le droit qu'il a de révoquer les fonctionnaires locaux et d'en nommer d'autres à leur place, droit qu'il hérita en sa qualité de successeur des gouverneurs nommés par l'Espagne et qui lui fut expressément confirmé par un acte de la première assemblée de Porto-Rico en 1901, il exerce une influence

énorme et un sérieux contrôle sur l'administration des affaires locales. Tous les démêlés entre fonctionnaires lui sont soumis pour être tranchés et réglés. En mille et un cas son intervention et ses bons offices sont réclamés. En un mot c'est le gouverneur qui est responsable du fonctionnement de la machine gouvernementale.

Les services administratifs des autres fonctionnaires exécutifs sont seulement indiqués de la manière la plus générale dans l'acte organique. Le *secrétaire* vient immédiatement après le Gouverneur et si ce dernier est absent de l'île ou se trouve en un cas quelconque d'incapacité, il devient gouverneur intérimaire avec pleins pouvoirs. C'est par ce fonctionnaire que s'établissent toutes les communications avec les consuls ou autres représentants des puissances étrangères. Dans son bureau sont gardées les archives officielles de toutes les lois et résolutions votées par les assemblées législatives, les copies de toutes les franchises et concessions accordées, des chartes et règlements des sociétés demandant l'autorisation de traiter des affaires dans l'île, et autres documents publics. Enfin, ce qui est le plus important, c'est par son entremise que le gouvernement insulaire exerce ses pouvoirs généraux de contrôle et de surveillance sur l'administration des affaires attribuée aux autorités municipales.

Les fonctions de l'*attorney général*, du *trésorier*, de l'*auditeur*, du *commissaire de l'intérieur* et du *commissaire de l'instruction publique* sont désignées par leurs appellations mêmes. Il est toutefois intéressant de remarquer la séparation complète qui existe entre le département du Trésor et celui de la réglementation des comptes du gouvernement. Le *trésorier* a la surveillance générale des affaires financières de l'île, l'initiative des mesures fiscales et la perception des impôts. L'*auditeur*, qui est entièrement indépendant du trésorier, doit approuver tous les titres de créance sur le gouvernement avant que leur paiement puisse être effectué ; il examine les comptes du trésorier et de tous les caissiers payeurs ou autres fonctionnaires qui ont le maniement des fonds publics. Il n'est pas douteux que cette combinaison consistant à faire des fonctions de l'auditeur un département absolument indépendant, avec obligation d'examiner tous les comptes et de dresser un relevé détaillé des re-

cettes et des dépenses, aboutisse à d'excellents résultats, et rende extrêment rares la malversation ou les erreurs. Aucune mesure entraînant un paiement en argent, même par le trésorier lui-même, ne peut être prise avant d'avoir été approuvée par ce fonctionnaire indépendant. Une somme ne peut être tirée du trésor insulaire que sur mandat émanant de l'auditeur et contresigné par le gouverneur. L'*attorney général*, outre son rôle de conseiller légal du gouvernement, a aussi l'administration des institutions pénales insulaires. Le *commissaire de l'intérieur* a comme fonctions principales l'exécution de tous les travaux d'intérêt public, tels que la construction des routes, l'amélioration des ports, etc., la direction du télégraphe insulaire et le contrôle du service de l'hygiène publique de l'île. Un *département de l'instruction publique* a été créé parce qu'une large diffusion de l'instruction constitue un des devoirs les plus importants assumés par le gouvernement nouveau.

Ainsi que nous l'avons dit, l'acte organique du 12 avril 1900 ne règle pas les détails du système administratif chargé de l'expédition des affaires. L'attribution des fonctions aux six départements concerne donc la législature insulaire. Les grandes lignes de cette attribution et le plan de l'organisation bureaucratique dans chaque département est maintenant tracé, mais il est certain que le système tel qu'il existe aujourd'hui recevra des modifications plus ou moins importantes au fur et à mesure de l'expérience acquise et des nouveaux besoins qui se présenteront. Les chefs des départements exécutifs sont nommés de la même manière que le gouverneur, par le président des Etats-Unis, par et avec l'avis et le consentement du Sénat, pour une durée de quatre ans, sauf révocation pour une cause déterminée. Les émoluments du trésorier sont fixés à cinq mille dollars par an, et celui des chefs des autres départements à quatre mille. Dans chacun des six départements, un acte de la législature a donné à chaque chef un assistant qui a la direction en cas d'absence ou d'incapacité de son supérieur. Ces assistants touchent deux mille cinq cents dollards par an et les chefs de bureau, en général, deux mille dollars.

Un point fort intéressant et important au sujet des pouvoirs

et des fonctions de ces chefs de départements c'est l'absence, dans l'acte organique, de toute disposition déterminée en vue d'un contrôle central, autre que celui dont dispose le président par son pouvoir de révocation des fonctionnaires, contrôle qui, en cas de nécessité, aurait contraint ces agents à se conformer aux désirs généraux, soit du gouverneur de l'ile, soit de l'administration de Washington. Chaque chef est nommé directement par le président des Etats-Unis et est responsable uniquement vis-à-vis de lui. L'acte organique ne contient même aucune disposition ordonnant aux chefs administratifs de soumettre des rapports au gouverneur. Chaque chef est libre de choisir à sa guise ses assistants et ses employés, et de conduire comme il l'entend les affaires de son département. De même chacun n'est soumis à aucune surveillance administrative de Washington. En l'absence d'un ministère des colonies, tel qu'en possèdent la plupart des gouvernements européens, le chef de chaque département exécutif est tenu d'adresser ses rapports au chef du département correspondant à Washington. Toutefois l'obligation du rapport ne donne à ce dernier aucun droit d'adresser des instructions ou des ordres aux chefs des départements insulaires. Ceux-ci ne songent jamais à consulter les chefs des départements à Washington, et s'ils le faisaient, ils ne seraient nullement obligés de suivre leur avis. Les chefs des départements insulaires sont, en réalité, légalement et pratiquement, indépendants de toute autre autorité, soit du gouverneur de l'ile, soit du chef du département à qui il adresse ses rapports. La seule personne qui possède un pouvoir général de surveillance est le président des Etats-Unis et lui-même ne peut agir que par l'exercice de son pouvoir de révocation.

Les précédentes remarques concernant l'indépendance des chefs exécutifs vis-à-vis d'une autorité supérieure n'étaient destinées qu'à mettre en lumière les dispositions techniques de la loi à ce sujet. Sans doute l'occasion pourra se produire où ce manque de contrôle direct et central donnera lieu à des embarras et nécessitera la révocation d'un fonctionnaire qui se refuserait à agir d'accord avec ses collègues, ou qui persisterait dans une conduite contraire aux vœux du gouvernement de Washington, mais une telle éventualité est fort improbable,

En fait, tous les efforts de ces fonctionnaires ont tendu, et vraisemblablement continueront à tendre vers une entente parfaite dans le travail, et il faudrait des circonstances extraordinaires pour que les désirs exprès du gouverneur fussent méconnus. De son côté, le gouverneur n'essaie nullement d'intervenir dans l'administration d'un département quelconque, sauf quand la politique générale du gouvernement ou les intérêts de l'ile paraissent sérieusement menacés. Dès le début, le gouverneur a pris l'habitude d'appeler en consultation les six chefs des départements, chaque fois qu'une mesure importante est proposée. Ces chefs forment donc, en réalité, un conseil ou cabinet consultatif pour le gouverneur, et de cette façon l'unité d'action générale est assurée.

Pourtant il est certain que dans un avenir plus ou moins prochain, maintenant que le gouvernement des Philippines a passé du commandement militaire aux autorités civiles, un département ou bureau sera créé à Washington sur le modèle du ministère des colonies d'autres pays, dans le but d'exercer un contrôle général sur l'administration des affaires dans les dépendances. Il est probable aussi que d'une façon ou de l'autre les chefs administratifs seront rendus plus directement responsables vis-à-vis du gouverneur, leur supérieur hiérarchique, par une disposition expresse de la loi.

Le *pouvoir législatif*, comme on l'a vu, a été conféré à une assemblée législative consistant en deux chambres connues sous les noms de *Chambre des délégués* et de *Conseil exécutif*, A ce corps est donné, en général, plein pouvoir de légiférer touchant toutes les affaires de Porto-Rico, en conformité avec les dispositions de l'acte organique et, bien entendu, des lois émanant du Congrès des Etats-Unis. L'article de la loi organique conférant ce pouvoir est ainsi conçu :

« Que l'autorité législative instituée par cet acte s'étendra à « toutes les matières ayant un caractère législatif sauf impossi- « bilité d'application locale, y compris le pouvoir de créer, « consolider et réorganiser les municipalités, dans la mesure « où cela sera nécessaire, et d'édicter et de rapporter des lois « et ordonnances dans ce but ; comme aussi le pouvoir de « corriger, amender, modifier et rapporter chacune des lois et « ordonnances de tout genre aujourd'hui en vigueur à Porto-

« Rico, dans tous ses districts ou municipalités, en confor-
« mité avec les dispositions ci-incluses ».

A cette attribution générale il n'y a qu'une exception, celle qui spécifie que tout octroi de franchises, droits et privilèges d'un caractère public ou quasi-public ne pourra être fait que par la Chambre haute ou Conseil exécutif avec l'approbation du gouverneur, et que toute franchise accordée doit être soumise au Congrès qui se réserve plein pouvoir d'apporter des modifications aux termes de la franchise, ou de l'annuler, selon qu'il le juge convenable. L'octroi de franchises ou de concessions est donc ainsi enlevé à la législature pour devenir en réalité un acte exécutif.

Les sessions de la législature sont limitées à soixante jours par an à partir du 1er janvier, mais des sessions extraordinaires peuvent avoir lieu par décision du gouverneur. La procédure qui doit être observée par l'assemblée législative pour la confection des lois est, en réalité, identique à celle qui est suivie par le Congrès ou les législatures des Etats américains. Tout projet de loi peut émaner de l'une ou de l'autre Chambre, mais aucun projet ne devient loi que s'il obtient un vote de majorité de tous les membres appartenant à chaque Chambre et s'il est ensuite approuvé par le gouverneur dans les dix jours du vote. Si le gouverneur refuse son approbation, il doit retourner avec ses objections le projet à la Chambre qui en a pris l'initiative, sur quoi cette Chambre procède à une nouvelle discussion du projet. Si celui-ci est de nouveau voté par une majorité des deux tiers, il doit être transmis à l'autre Chambre qui le rediscutera pareillement, et s'il est approuvé par les deux tiers, il deviendra loi sans l'approbation du gouverneur. En outre, tous les projets qui ne sont ni renvoyés par le gouverneur avec son refus ni approuvés formellement par lui, deviennent lois comme s'ils étaient dûment approuvés, à moins que l'assemblée législative ne prévienne leur retour par un ajournement. Tous les actes approuvés par le gouverneur entrent en vigueur immédiatement. Il est toutefois établi dans l'acte qu'ils seront soumis chaque année au Congrès, qui aura plein pouvoir de les annuler si une telle mesure lui semble désirable. Mais il est à peine nécessaire d'ajouter que le Congrès ne recourra à cette extrémité que si

le point en question présente une importance capitale et affecte les intérêts vitaux de l'île. En fait jusqu'ici, depuis un peu plus de deux ans qu'existe le gouvernement civil, le Congrès n'a pas exercé une seule fois son pouvoir dans ce domaine.

La Chambre des délégués constitue la partie populaire de la législature. C'est par elle que le peuple de Porto-Rico a voix réelle dans l'administration des affaires publiques. Elle est composée de 35 membres élus pour deux ans par les électeurs qualifiés de l'ile. Pour l'organisation électorale, l'île est divisée en sept districts ; cinq délégués dans chacun d'eux sont élus sur une liste générale. L'acte organique établit que la première élection aura lieu à telle date et avec tel règlement que prescrira le Conseil exécutif, avec cette réserve que tous les citoyens de Porto-Rico qui ont été résidents de bonne foi pendant un an et qui possèdent les autres capacités électorales exigées par les lois et les ordres militaires en vigueur au 1er mars 1900, pourront prendre part au vote. Mais plein pouvoir est conféré à l'assemblée législative elle-même pour les décisions concernant la tenue des prochaines élections et les capacités à exiger pour l'électorat et l'eligibilité. La seule attribution de ce pouvoir est celle, contenue dans l'article qui établit « que la Chambre des délégués sera seule juge des élec-
« tions, réélections et capacités requises de ses membres et
« possédera et exercera, concernant la conduite de ses débats,
« tous les pouvoirs qui appartiennent d'ordinaire aux corps
« législatifs parlementaires. Nul ne sera éligible à la Chambre
« des délégués s'il n'est âgé de 25 ans et s'il ne sait pas lire et
« écrire en espagnol ou en anglais, ou s'il n'a pas la jouissanee
« de son droit de propriété imposable, réelle ou personnelle,
« située à Porto Rico ». On voit donc que le point très important qui consiste à déterminer qui doit jouir du droit de vote est renvoyé au gouvernement insulaire, pour le décider comme il l'entend presque sans restriction.

Comme conséquence du pouvoir qui lui était ainsi conféré, l'assemblée législative vota une loi électorale très étendue réglant les futures élections de toute espèce dans l'ile. Cette loi, portant la date du 1er mars 1902, édicte qu'une élection générale aura lieu à Porto-Rico pour la nomination de tous les fonctionnaires, insulaires et locaux, le premier mardi

après le premier lundi de novembre 1902, et ensuite tous les deux ans le même jour. Ainsi par cette élection sont choisis le commissaire-président à Washington — fonctionnaire dont les attributions seront décrites ci-après, — les membres de la Chambre des délégués, les maires et les membres des conseils locaux des municipalités entre lesquelles l'île est divisée, les juges municipaux, les administrateurs des écoles, et certains autres fonctionnaires locaux. Le système de votation institué est exactement modelé sur celui qui existe dans divers Etats des Etats-Unis, lequel à son tour est basé sur celui connu sous le nom de système australien ou au scrutin secret. Cette loi est très longue et très compliquée, elle énumère en détail les procédés exacts qui seront suivis dans la confection des listes électorales, le choix des scrutateurs, le compte des votes. Nous n'entrerons pas ici dans ces détails. Mention doit être faite pourtant de la disposition la plus importante, celle qui fixe le droit de vote. Elle est ainsi conçue :

« L'élection sera libre et impartiale et tout citoyen de « Porto-Rico ou des Etats-Unis âgé de 21 ans et au-dessus, « qui aura résidé à Porto-Rico pendant l'année précédant la « date de l'élection, et pendant le dernier semestre de ladite « année dans le district municipal où l'élection a lieu et qui, « en outre, possède une des qualifications suivantes : A) sa- « voir lire et écrire ; B) posséder au jour de l'inscription une « propriété foncière en son droit et nom propre, ou ledit jour « être un membre effectif d'une société ou d'une raison « sociale, ou associé possédant une propriété foncière au « nom d'une telle société, raison sociale ou association, ou C) « ledit jour de l'inscription produire au Conseil d'enregistre- « ment du district où l'électorat peut être exercé un reçu prou- « vant le paiement de contributions quelconques pendant le « dernier semestre de l'année où a lieu l'élection — sera en « droit de voter dans le district de sa résidence, pourvu que « son nom se trouve sur la liste électorale ainsi qu'il est déter- « miné par la loi. Mais aucune disposition ci-incluse n'en- « traînera une inscription nouvelle ou n'imposera de nouvelles « conditions pour les électeurs inscrits pendant l'année 1900, « lesquels sont par la présente déclarés aptes à voter sans « nouvelle inscription ».

Cet article est suivi d'un autre qui édicte les disqualifications ordinaires pour les personnes condamnées pour crimes, les soldats, les hommes d'équipages et les marins de l'Etat, etc.

On reconnaîtra par la lecture de cet article que le droit électoral établi est très large. Il faut savoir lire et écrire, avoir une propriété foncière, ou payer des contributions pour pouvoir voter, mais la valeur de la propriété ou le montant des contributions n'est pas fixé. En réalité donc, toute personne peut rentrer dans les dispositions de la loi à peu de frais, ou s'y faire placer par le parti qui désire profiter de son vote. La loi est assurément plus libérale que celle qui existait sous le régime espagnol en vertu de la loi électorale promulguée le 31 décembre 1896. Quant à savoir si l'élargissement de l'électorat fut ou ne fut pas une sage mesure, c'est là une question que l'avenir seul pourra trancher.

Les membres de la Chambre des délégués reçoivent une rémunération de 5 dollars par jour, pour chaque jour de présence pendant la session, et un « mileage » ou frais de voyage au taux de dix cents par mille nécessairement parcouru à l'aller et au retour pour chaque session de l'assemblée.

L'organisation et les fonctions du *Conseil exécutif* ont été réservées pour la fin, parce que ce corps constitue le trait de beaucoup le plus intéressant et le plus caractéristique du gouvernement donné à l'île. Il est donc nécessaire de l'examiner avec quelque détail. On peut dire que le Conseil exécutif constitue en quelque sorte le centre ou la clef de voûte du système tout entier. Il représente, avec le gouverneur, le moyen par lequel s'exerce le contrôle qu'il a été nécessaire de réserver au gouvernement central et c'est au regard de son organisation et de ses pouvoirs que les deux fractions politiques de l'île ont reçu surtout leur délimitation.

Selon l'acte organique, le Conseil exécutif doit se composer des six chefs des départements exécutifs déjà mentionnés et de cinq autres membres, tous nommés par le président des Etats-Unis, par et avec l'avis et l'approbation du Sénat pour un terme de quatre ans, sauf révocation pour une cause déterminée. De ces onze membres, cinq au moins doivent être originaires de Porto-Rico. Dans la pratique, les six chefs des départements ont toujours été citoyens des Etats Unis et les

cinq autres membres, originaires de Porto-Rico. Rien dans la loi ne s'oppose à ce que l'un des chefs des départements soit originaire de Porto-Rico et l'un des autres membres originaire des Etats-Unis, mais il est peu vraisemblable que des nominations de ce genre aient lieu dans un avenir prochain.

Sur un grand nombre de points très importants, on remarquera que ce corps est complètement différent de tout autre organisé à une époque quelconque sous les auspices américains. En premier lieu, c'est un corps non élu, coopérant, en ce qui touche la législation, avec la seconde Chambre de l'Assemblée législative. En outre, par la disposition que les chefs des départements exécutifs en seront membres de droit, on s'est formellement écarté du système gouvernemental américain qui établit une séparation complète entre les fonctions législative et exécutive, et l'on s'est rapproché des systèmes anglais et européens, où les chefs des départements exécutifs non seulement ont des sièges aux parlements mais en sont les membres prépondérants et assument la responsabilité de la politique adoptée. Enfin le Conseil exécutif, non seulement agit comme partie de la législature siégeant dans ce but soixante jours seulement par an, mais il a d'autres fonctions très importantes qui nécessitent sa réunion à des époques plus ou moins fréquentes au cours de l'année. Ce double caractère du Conseil doit être bien compris si l'on veut apprécier sa signification et son influence dans le gouvernement général de l'île.

Comme corps législatif, les pouvoirs et les fonctions du Conseil sont exactement ceux de la Chambre basse. Mais par son pouvoir effectif et son influence sur la législation, c'est le corps prépondérant. Ceci est dû à ce que les chefs des départements exécutifs y siègent. Prenant une part effective à l'administration des affaires, ils sont autrement à même que les membres de l'autre Chambre de connaître les besoins du gouvernement et il est inévitable qu'ils prennent l'initiative des mesures les plus importantes concernant les intérêts administratifs et économiques de l'île

Mais l'importance essentielle de ce Conseil provient de ce fait que c'est par lui que s'exerce le contrôle sur l'administration des affaires que se sont réservées les Etats-Unis. Ceci s'opère grâce à l'organisation particulière donnée au Conseil

exécutif. Comme aucune législation ne peut s'établir si elle ne réunit la majorité des votes des deux Chambres et comme les six Américains occupant la position de chefs des départements exécutifs constituent la majorité du Conseil, il est évident qu'aucune mesure qui se heurte à leur unanime désapprobation ne saurait être édictée. Il est vrai que, abstraction faite de cette disposition, le gouverneur peut, par l'exercice de son droit de veto, arrêter dans la plupart des cas une loi qui lui semble inopportune ou qui est désapprouvée par les autorités de Washington et qu'en outre le Congrès peut annuler toute décision prise. Mais un fréquent usage de ces pouvoirs équivaudrait à frapper de nullité complète le système créé et aboutirait certainement à un mécontement qui rendrait impossible son fonctionnement.

On pourra objecter que la possession de ce contrôle sur la législation par les chefs exécutifs tend en réalité à supprimer l'autonomie locale accordée en apparence aux habitants de Porto-Rico qui sont appelés à élire une Chambre des délégués. Il n'en est rien pourtant. On ne peut pas croire que ces fonctionnaires exerceront leur autorité d'une façon arbitraire, sans tenir compte des vœux des habitants exprimés par leurs représentants de la Chambre des délégués, pas plus qu'il n'est à craindre que le président des Etats-Unis ou le gouverneur d'un Etat ne fasse semblable usage de son droit de veto aux propositions de lois. En outre il faut observer que si les représentants américains, par le Conseil exécutif, et le gouverneur, par son droit de veto, peuvent empêcher une législation qui leur paraît mauvaise, ils ne peuvent établir une législation qu'ils désirent sans le consentement de la Chambre basse. Comme conséquence de cet état de choses toute mesure, pour devenir une loi, doit réunir l'approbation et des représentants des Etats-Unis et de ceux de Porto-Rico. C'est donc uniquement par la mise en pratique de l'empire sur soi et la reconnaissance réciproque des droits par les deux Chambres qu'on peut éviter une impasse et faire fonctionner la machine gouvernementale. Le plus frappant exemple de cette nécessité de concessions mutuelles et de recherche d'un terrain d'entente pour les deux parties se trouve dans les projets formulant le travail financier général et indiquant les nécessités fiscales pour

l'année suivante. Il y a ici abondante matière à divergences d'opinions et il ne faut rien moins qu'une coopération loyale pour assurer une action finale utile. Donc on se tromperait fort en supposant que les citoyens de Porto-Rico sont incapables d'exercer une influence positive sur la préparation des lois qui doivent les régir ou sur la manière dont seront levés les impôts et dont les dépenses seront faites.

Quant aux autres fonctions du Conseil exécutif, un examen sommaire suffira bien que leur importance ne soit pas moindre. L'exercice de ces fonctions résulte pour une part de dispositions expresses de la loi organique, et pour une part de dispositions de divers actes de la législature insulaire. Dans la première catégorie, nous trouvons le contrôle dont est investi le Conseil sur l'octroi de toutes franchises, concessions et privilèges de nature publique. En organisant l'administration des affaires dans les dépendances insulaires, les Etats-Unis se sont efforcés de prendre toutes les précautions possibles pour empêcher une exploitation nuisible des îles ou de leurs ressources par des gens du dehors, citoyens des Etats-Unis ou d'autres pays. On tint donc la main à ce que les ressources, développées ou non, fussent aménagées de telle sorte que les îles mêmes en tirassent profit. Cela ne veut pas dire que l'apport de capitaux étrangers doive être découragé, mais que, lorsque des droits d'une réelle valeur sont accordés, une compensation proportionnelle doit être exigée des personnes ou des associations qui en profitent et tous les intérêts publics doivent être efficacement sauvegardés. Parmi les ressources les plus considérables de l'île sont celles qui exigent l'octroi de privilèges spéciaux, telles que la construction et l'exploitation des chemins de fer, les tramways et les voies ferrées des rues, les services de la lumière électrique et des eaux dans les villes, etc. Le droit de conférer de tels privilèges donne facilement lieu à des abus dans tous les pays, et aux Etats-Unis les expériences dans ce domaine ont été particulièrement malheureuses. Pour des pays nouveaux aspirant au développement et impatients d'atteindre à des résultats, le danger d'une action prématurée est doublement grand. Pour éviter ces inconvénients, le Congrès a pris les précautions les plus minutieuses touchant la manière et les conditions de l'octroi

des concessions. Ainsi l'acte organique, après avoir défini les pouvoirs de l'Assemblée législative ajoute « que tout octroi « de franchises, droits et privilèges ou concessions d'une « nature publique ou quasi-publique sera faite par le Conseil « exécutif avec l'approbation du gouverneur, et toutes fran- « chises conférées à Porto-Rico seront soumises au Congrès « qui, par la présente, se réserve le droit de les annuler ou de « les modifier ».

La disposition de l'acte organique fut amendée et rendue encore plus stricte par un amendement contenu dans une résolution jointe du Congrès, approuvée le 1er mai 1900. Cet amendement est ainsi conçu :

« Que toutes franchises, privilèges et concessions de che- « mins de fer, voies ferrées des rues, télégraphes et téléphones « accordés sous l'article 32 dudit acte (article en partie cité « plus haut), seront soumis à l'approbation du président des « Etats-Unis, et aucune franchise, privilège et concession ne « sera efficace avant d'avoir reçu cette approbation. Que toutes « franchises, privilèges et concessions accordées sous l'arti- « cle 32 dudit acte devront mentionner qu'elles sont sujettes à « amendement, modification, ou retrait ; interdiront l'émis- « sion de titres ou d'obligations non représentés par un capi- « tal ou une propriété d'une valeur égale, d'après une évalua- « tion sérieuse, à celle des titres ou obligations émis ; inter- « diront la distribution de dividendes des titres ou obligations « et dans le cas de société de service public, établiront la « réglementation effective de leurs charges et leur achat ou « entreprise par les autorités publiques à une juste et raison- « nable évaluation. Aucune société ne sera autorisée à des « opérations d'achats et de vente de propriétés foncières et ne « sera admise à tenir ou à posséder une propriété foncière, si « ce n'est celle qui lui est raisonnablement nécessaire pour « qu'elle soit à même d'atteindre le but en vue duquel elle a « été créée, et toute société autorisée à l'avenir à s'occuper « d'agriculture sera par sa charte restreinte à la possession et « direction de quatre cents acres de terre au maximum. Cette « disposition sera établie pour empêcher un membre d'une « société s'occupant d'agriculture d'être en aucune façon inté- « ressé dans une autre société de même nature. Cependant

« les sociétés peuvent prêter de l'argent sur hypothèque et « acheter une propriété foncière quand cela est nécessaire « pour la réalisation du prêt, mais elles ne disposeront de la « propriété ainsi obtenue que cinq ans après avoir reçu le « titre. Les sociétés n'ayant pas leur siège à Porto-Rico et y « faisant des affaires seront liées par les dispositions du pré- « sent article pour autant que ces dispositions sont appli- « cables ».

Cette disposition a pour effet, d'après l'interprétation donnée par l'administration, d'enlever non seulement à l'Assemblée législative, mais à toutes les municipalités, le droit d'accorder des franchises, concessions ou privilèges ayant en quelque façon le caractère public ou quasi-public, pour l'attribuer en première instance au Conseil exécutif. Cette mesure a naturellement donné lieu à diverses objections. Quelques-uns l'ont critiquée dans la mesure où elle s'applique à des franchises purement municipales, telles que celles de voies ferrées des rues, de lumière électrique, etc. Il n'est pas douteux que cette disposition a pour résultat d'investir le Conseil exécutif de pouvoirs très importants sur les affaires strictement municipales, mais, dans l'état actuel des choses, une telle action est absolument indispensable pour empêcher des maladresses ou des imprudences qui se produiraient certainement si l'octroi de concessions d'une grande valeur était abandonné aux Conseils municipaux.

La plupart des autres fonctions du Conseil exécutif lui ont été conférées par des dispositions contenues dans divers actes de l'Assemblée législative. Dans cette Assemblée, la pratique s'est aujourd'hui fermement établie, chaque fois qu'est votée une loi exigeant une réglementation ultérieure et l'exercice d'une surveillance officielle, d'investir le Conseil exécutif du pouvoir d'édicter la réglementation et d'exercer le contrôle, avec pleine autorité de prendre telles mesures qui seront nécessaires pour assurer l'exécution de la loi. Ceci, bien entendu, ne s'applique pas à des matières concernant uniquement la marche administrative ordinaire, et qui peuvent être en toute sécurité confiées à l'un ou à l'autre des départements exécutifs. C'est en vertu de cette politique de l'Assemblée législative que les fonctions et les responsabilités du Conseil deviennent cha-

que année plus importantes. C'est ce que démontrera l'examen de quelques-uns des objets les plus considérables dont il a été ainsi chargé.

Parmi ces derniers, le plus important est sans contredit la surveillance qu'il exerce sur l'application des lois électorales. Dans un pays où les difficultés en matière électorale ont toute chance de se produire, et où il faut prendre toutes les précautions possibles pour assurer de bonnes et loyales élections, il est évident que ce pouvoir ainsi conféré au Conseil exécutif entraîne pour lui une lourde responsabilité. La mise en pratique d'un système de votation entièrement nouveau a soulevé d'innombrables questions réclamant une solution. Des règlements et des arrêtés ont dû être préparés et publiés, des modes de procéder sanctionnés, etc. Pendant quelques années encore ce travail occupera certainement en grande partie l'attention du Conseil chaque fois qu'auront lieu les élections. Une autre espèce de fonctions concerne l'administration des affaires par les municipalités. Dans sa première session, l'Assemblée législative a voté deux actes concernant les municipalités : l'un édictant que ces corps pourraient dans certaines circonstances contracter des emprunts dans le but d'entreprendre des travaux d'utilité publique ; le second, leur accordant le droit de lever des taxes spéciales pour combler les déficits de leur budget qui n'ont pu être évités par une sage gestion. Tout en accordant ces pouvoirs, on a prévu que dans l'état actuel des choses il était prudent que le gouvernement insulaire retint un certain droit de surveillance et de contrôle sur leur exercice. Ce fut particulièrement le cas pour l'acte autorisant les corps locaux à faire appel au crédit public. Il fût en conséquence établi qu'aucune mesure prise par les municipalités en vertu de ces actes n'aurait d'effet qu'après approbation du Conseil exécutif. De là est résulté pour ce dernier la nécessité d'examiner soit les mesures prises par un grand nombre de municipalités pour contracter des emprunts soit les propositions de taxes soumises par plus de la moitié des municipalités de l'île, et de formuler sa décision. Dans le même ordre d'idées, l'acte municipal général voté à la seconde session de l'assemblée en 1902 établit que le Conseil exécutif aura le pouvoir d'édicter toutes les réglementations nécessai-

res et de trancher toutes les controverses soulevées par son application, spécialement en tant qu'elles se rattachent à la transition de la forme de gouvernement jusqu'alors existante à la nouvelle. Enfin il faut noter la prérogative conférée au Conseil d'approuver toutes les nominations faites par le gouverneur.

Pour l'accomplissement de ces fonctions, le Conseil exécutif se réunit à peu de jours d'intervalle pendant l'année entière. Il est organisé de la même façon et son mode de travail est sensiblement le même que quand il siège comme partie de la législature. Les matières qui lui sont soumises sont examinées en comités et, sur leur rapport, il est décidé au scrutin ordinaire. Un compte rendu détaillé de ses travaux est tenu par son greffier. C'est donc, en somme, un corps quasi-législatif, siégeant dans l'intervalle des sessions de l'Assemblée législative, et décidant sur toutes les questions n'exigeant pas une législation proprement dite.

Tout ce qui précède n'épuise nullement la liste des fonctions du Conseil. Il en est d'autres encore de caractère plus ou moins varié dont le manque d'espace nous empêche de parler ici. Un nombre suffisant de ces fonctions a cependant été indiqué pour donner une idée de la grande importance que ce corps occupe dans le plan de gouvernement tracé pour l'ile et des responsabilités, administratives et législatives, incombant aux chefs des départements qui forment la majorité du Conseil.

Avant de terminer l'examen du plan de gouvernement créé pour Porto-Rico, mention doit être faite du poste de *Commissaire-Résident* près les Etats-Unis, prévu par l'acte organique. Dans le but de fournir à Porto-Rico le moyen d'appeler d'une façon officielle l'attention du Congrès et des autorités de Washington en général sur ses désirs dans des matières exigeant l'action du gouvernement central, une disposition fut insérée dans l'acte organique, portant que le peuple de Porto-Rico élirait tous les deux ans, à l'époque de l'élection des membres de la Chambre des délégués, un Commissaire-Résident fixé à Washington, auquel serait reconnu officiellement le droit de prendre toute mesure qu'il jugerait opportune en vue des intérêts de Porto-Rico. Les émoluments de ce fonctionnaire furent fixés à cinq mille dollars par an, et nul ne peut

être élu à cet emploi s'il ne parle l'anglais et l'espagnol. Les pouvoirs primitifs de ce Commissaire étaient uniquement ceux d'un intermédiaire pour la transmission des communications ; il devait aussi donner des informations au sujet des conditions et des vœux de Porto-Rico quand il était invité à le faire. Mais immédiatement avant la clôture de la dernière session du Congrès, en juillet 1902, il fut décidé par une résolution jointe que ce Commissaire aurait droit à un siège à la Chambre des représentants avec droit de parler, mais non de voter. La position du Commissaire prit ainsi un caractère identique à celui des délégués élus pour la Chambre des représentants par les territoires organisés des Etats-Unis. Ainsi donc, en ce qui concerne la participation du gouvernement fédéral, Porto-Rico se trouve sur un pied d'égalité avec ces territoires.

III

Nous avons maintenant rempli la tâche que nous nous étions assignée de tracer dans un espace restreint les traits les plus importants et de la politique générale adoptée par les Etats-Unis vis-à-vis de ses dépendances insulaires, et de la manière dont cette politique a trouvé une application pratique dans l'organisation d'une forme de gouvernement pour Porto-Rico. Indubitablement il y a dans ce plan des dispositions qui seront critiquées.

Le problème que le Congrès avait à résoudre quand il élabora l'acte organique était extrêmement délicat, puisqu'il consistait à établir un système de gouvernement qui accordât sur le champ un maximum d'autonomie locale et qui en même temps réservât un contrôle central suffisant. Si l'on examine à la lumière de l'expérience les faits acccomplis, on devra convenir qu'un jugement politique très sûr a présidé à l'établissement des dispositions prises. Il est un point indiscutable, c'est que le Congrès, dans les dispositions établies en vue de l'autonomie locale, a été jusqu'à des limites qu'il eût été imprudent de dépasser. S'il s'est fourvoyé, c'est en accordant trop. Il est beaucoup plus facile d'étendre les privilèges du gouvernement autonome, lorsque l'expérience montre que

l'heure est venue, que de restreindre ce gouvernement une fois concédé. L'honorable Charles H. Allen, premier gouverneur de Porto-Rico, dans son premier rapport annuel soumis le 1er mai 1901. a admirablement exprimé cette opinion, qui est en général celle de tous ceux qui ont quelque connaissance des conditions actuelles de l'ile :

« J'estime, dit-il, et c'est le résultat d'une année d'études attentives faites sur place, que le Congrès est allé aussi loin qu'il pouvait prudemment le faire eu égard à la forme de gouvernement jusqu'ici existante à Porto-Rico, et par suite de cette expérience et de cette observation, je crois pleinement, avec mes excellents collaborateurs, que l'ile se développera plus vite sous cette forme, que son peuple guidé par l'expérience et l'éducation avancera plus rapidement dans la connaissance des vertus civiques qu'il ne pourrait espérer le faire de toute autre façon. En conséquence je crois que s'écarter de la présente forme générale, sauf par telles modifications de faible importance dont l'expérience indiquera de temps en temps l'opportunité et la nécessité, serait commettre une grosse faute qui entraînerait presque fatalement à sa suite beaucoup de trouble et de souci. Et je vais plus loin : je dis que si l'on interrogeait des Américains intelligents, familiers avec la situation, et qui ne se laissent pas influencer par des préoccupations politiques, ils répondraient unanimement que le Congrès est allé aussi loin dans la présente forme de gouvernement qu'il pouvait le faire, jusqu'au moment où l'expérience et l'éducation auront pour résultat une connaissance plus complète, de la part des habitants, des devoirs et des responsabilités d'un gouvernement civil. »

Pour conclure, nous dirons un mot de la tendance générale des savants à accorder trop d'importance à l'élaboration de dispositions législatives sur les formes de gouvernement. Quelque importante que soit cette tâche, elle n'est que le commencement de la tâche réelle, qui consiste à doter un pays d'institutions et de lois conformes à l'idéal de la métropole. Les problèmes qui se posent pour les Etats-Unis au sujet de leurs dépendances insulaires ne sont pas de ceux qui peuvent se résoudre par la promulgation de quelques lois ou l'exercice de quelques mois d'activité législative. Les grandes questions

sont administratives autant que législatives. Le système de gouvernement établi pour Porto-Rico continuera-t-il ou non à bien fonctionner ? Cela dépendera entièrement de la façon dont il sera exercé et du tact et de l'habileté que les représentants américains apporteront dans leurs délicates fonctions de contrôle et de surveillance. Il faudra des années pour se rendre maître des difficultés du problème politique, pour résoudre les questions capitales de gouvernement local et de finances, et pour ajuster d'une façon satisfaisante les mille et un détails du mécanisme administratif. Seule une activité consciencieuse et infatigable de la part des hommes à qui l'autorité est confiée permettra d'atteindre pleinement les buts élevés que s'est proposé le peuple américain en ce qui concerne le gouvernement des pays qui, d'une façon si inattendue, ont été rangés sous la protection du drapeau américain.

WILLIAM F. WILLOUGHBY.

MONTESQUIEU ET J.-J. ROUSSEAU

SOMMAIRE. — *Introduction*. — Les deux opinions extrêmes sur Montesquieu et J.-J. Rousseau. — Ils diffèrent l'un de l'autre par leur méthode et leur conception de l'humanité. — Leur ressemblance s'explique par l'existence d'un fonds commun d'idées où ils puisèrent leurs doctrines politiques.

Chapitre Ier. — I. Montesquieu. — Sa méthode est réaliste. — Il a en vue l'humanité moyenne. — Traits particuliers de son système (ses notions de la loi, de la liberté et ses vues sur les rapports entre l'Eglise et l'Etat). — Appréciation du système de Montesquieu.

II. J.-J Rousseau. — Sa double méthode répond à sa double vue sur l'homme et la société : il est idéaliste et réaliste. — Il introduit un élément spiritualiste pour concilier le monde de l'idéal avec le monde réel. — Conséquences de son système (ses vues sur la loi et les rapports entre l'Eglise et l'Etat). — Appréciation du système de Rousseau qui est double comme sa vue sur l'homme.

Chapitre II. — I. Montesquieu et J.-J. Rousseau ont recours aux théories de l'état de nature et du contrat social. — Ils admettent la notion de la personnalité de l'Etat qui est plus nettement dégagée dans l'*Esprit des lois* que dans le *Contrat social*. — Ils n'ont pas de notions précises sur la société mécanisme ou organisme.

II. Leurs doctrines sur les rapports entre les pouvoirs subissent l'influence de l'ancienne théorie des gouvernements mixtes. — La théorie de la balance des pouvoirs chez Montesquieu et J.-J. Rousseau. — Leur conception du rôle du pouvoir judiciaire.

III. Identité des vues de Montesquieu et de J.-J. Rousseau sur l'intervention de l'Etat dans les affaires de la société, sur la dictature et le droit à la résistance. — Ils sont conservateurs et antirévolutionnaires.

Chapitre III. — I. Les contemporains rattachent l'œuvre de Montesquieu et de J.-J. Rousseau au passé et à un fonds commun d'idées existant antérieurement à la Révolution (Mirabeau et l'attitude des physiocrates envers les deux auteurs).

II. Ce fonds commun d'idées vient particulièrement du XVIe siècle. — Influence d'Etienne de la Boëtie, de Bodin et de Hubert Languet.

III. Nécessité de prendre en considération le lien existant entre le passé et le XVIIIe siècle pour la compréhension des idées du XVIIIe siècle et pour l'explication de l'origine de la déclaration des droits de l'homme.

Les doctrines politiques de Montesquieu et de J.-J. Rousseau présentent entre elles des différences certaines et nombreuses. Ces différences furent aperçues par les contemporains, accentuées et exagérées même par les générations postérieures. A partir du moment où la Révolution n'apparut plus comme une

aspiration généreuse, comme le rêve d'un meilleur avenir, quand elle commença à recevoir son exécution, à passer dans les faits, quand elle mit aux prises des intérêts hostiles et en apparence inconciliables, Montesquieu et J.-J. Rousseau furent opposés l'un à l'autre comme les représentants non seulement de deux tendances mais de deux politiques différentes. L'auteur de l'*Esprit des lois* fut invoqué par les monarchistes qui croyaient trouver dans les œuvres de Montesquieu la défense et la démonstration de l'utilité du principe héréditaire, de l'existence des classes intermédiaires et des privilèges qui, seuls, semblaient rendre possible le maintien de la noblesse. Montesquieu apparut ainsi comme l'avocat de l'ancien état social puisqu'il légitimait par des nécessités d'ordre constitutionnel les inégalités sociales, l'inégale distribution des richesses. L'auteur du *Contrat social* fut, à son tour, proclamé comme le seul apôtre de la vérité par les républicains et les démocrates. J.-J. Rousseau, en effet, semble condamner le principe héréditaire, le roi et la noblesse héréditaire, il se méfie des classes privilégiées et des ordres intermédiaires. Toute son œuvre apparut comme une protestation éloquente contre les privilèges, contre les lois positives qui, au lieu de faire régner la justice entre les hommes, ne font qu'aggraver les injustices existantes (1).

Ainsi, on assigna à nos deux auteurs un idéal politique et social différent. On alla plus loin. On prêta à Montesquieu et J.-J. Rousseau des vues radicalement opposées en ce qui concerne les rapports de l'Etat avec l'individu et la société. Le premier est l'inspirateur et l'interprète de la politique libérale, de l'Etat limitant son intervention, respectueux des droits individuels, ayant surtout pour but l'établissement et le maintien de la liberté, l'autre est l'apôtre de la politique jacobine, de l'Etat tout puissant, absorbant toute la vie de l'individu, de l'Etat maître du corps et de l'âme du citoyen, lui dictant ses convictions, de l'Etat enfin usant de sa toute puissance pour procéder d'autorité à des distributions de richesse et pour faire régner non pas la liberté, mais l'égalité. On essaya d'introduire cette même opposition entre deux phases

(1) V. *infrà.*, p. 507-508.

successives de la même révolution en rattachant l'œuvre de l'Assemblée nationale au nom de Montesquieu et celle de la Convention à l'auteur du *Contrat social* (1).

Cette opposition entre Montesquieu et J.-J. Rousseau ne put durer longtemps.

Il est bien difficile, en effet, de considérer toujours comme inconciliables l'esprit d'égalité et l'esprit de liberté. La politique quotidienne acceptée par tous les partis démontre la nécessité de l'intervention de l'Etat dans les affaires de la société. Il se forme, grâce à un fonds d'idées déjà acquis, une certaine conception commune de la démocratie ou de telle ou telle forme de gouvernement. Les anciennes oppositions envenimées par l'esprit de parti disparaissent et on retrouve l'unité dans les aspirations de Montesquieu et J.-J. Rousseau qui incarnèrent en eux les principaux courants du mouvement politique du XVIIIe siècle. Aussi, peut-on remarquer de nos jours une nouvelle tendance. Elle consiste à rattacher l'*Esprit des lois* et le *Contrat social* au même courant d'idées, à confondre presque l'œuvre politique de Montesquieu avec celle de J.-J. Rousseau. On va même jusqu'à affirmer que Montesquieu, par certains côtés, est plus étatiste, plus démocrate que J.-J. Rousseau et que ce dernier, dans maints passages de ses écrits, se montre plus conservateur que le premier (2).

(1) De nos jours se sont fait l'écho de cette opinion TAINE, *Les origines de la France contemporaine*, t. I, l'*Ancien régime* et t. II, l'*Anarchie*, p. 217. LAURENT, *La Révolution française*, dans ses *Etudes sur l'histoire de l'humanité*, t. XIII, I, p. 482. Dans le passé, de nombreuses brochures attestent l'existence de cette thèse. Voir notamment, *La Monarchie parfaite*, ou l'*Accord de l'autorité d'un monarque avec la liberté de la nation qu'il gouverne*, à Genève 1789. Voir le compte-rendu dans le *Journal Encyclopédique* de mai 1789 ; *De l'autorité de Montesquieu dans la révolution présente*, 1790. Voir le compte-rendu dans la *Bibliothèque de l'homme public* 1790, t. I ; *J.-J. Rousseau considéré comme l'un des premiers auteurs de la Révolution*, par M. MERCIER, 2 vol. 8°, Paris 1790. MALLET DU PAN, dans le *Mercure britannique*, t. II, p. 342. *Du degré d'influence qu'a eu la philosophie française sur la Révolution.* ».

(2) Voir dans ce sens P. JANET, *Histoire de la science politique*, t. II, 3e édit., p. 456. La note reproduite par cette édition est un extrait de la *Revue des cours littéraires* de 1871. M. KOVALEVSKY, *Origine de la démocratie contemporaine* (en russe. t. I, p. 613) et surtout l'*Esprit de la révolution française*, par E. CHAMPION p. 29. Ce dernier auteur a contribué puissamment à provoquer le mouvement de réaction dont nous parlons au texte. Les auteurs du recueil édité par J. Grand, Carteret et intitulé *J.-J. Rousseau jugé par les Français d'aujourd'hui*, 1890, ont

Cette opinion est à son tour empreinte d'une exagération certaine. Issue d'un mouvement de réaction contre la tendance antérieure, elle veut rattacher l'œuvre entière de la démocratie contemporaine au passé révolutionnaire; elle veut établir un lien de continuité entre les différentes phases de la même pensée, du même mouvement se poursuivant depuis le XVIIIe siècle jusqu'à nos jours. Ce lien existe, il est certain. C'est le même lien qui rattache le XVIIIe siècle au XVIe siècle.

Le passé a légué à Montesquieu et à J.-J. Rousseau un fonds commun d'idées où ils puisèrent tous les deux, ce qui explique les ressemblances nombreuses qu'on peut signaler dans leurs doctrines, comme le XVIIIe siècle nous a légué certaines idées communes qui constituent notre patrimoine, enrichi par le XIXe siècle et qui ira probablement en augmentant avec le développement de la civilisation. C'est parce qu'on oublie de prendre en considération ce fonds antérieur d'idées qu'on exagère l'importance de certaines vues communes dont on retrouve la trace chez J.-J. Rousseau et Montesquieu, qu'on va jusqu'à les identifier. C'est parce qu'on méconnaît cette influence du passé qu'on a fait pendant longtemps une opposition aussi radicale entre l'*Esprit des lois* et le *Contrat social.*

Il y a entre Montesquieu et J.-J. Rousseau des différences certaines résultant de la méthode qu'ils appliquent dans leurs recherches, de l'inspiration, du souffle qui animent leur œuvre. Il y a entre eux des ressemblances quand on les étudie dans la construction de leur doctrine. Ils utilisèrent tous les deux certains éléments dégagés par la philosophie politique antérieure. Tous les deux ils reflètent les tendances dominantes de l'époque; ils construisent une œuvre destinée à consolider les libertés nationales et les libertés individuelles réclamées par la conscience des hommes éclairés de l'époque. Etudions-les sous ces deux aspects.

repris ce point de vue. M. HENRY MICHEL fait aussi plusieurs observations dans ce sens dans son ouvrage l'*Idée de l'Etat*. Les physiocrates comme Dupont de Nemours et l'abbé Baudeau ont confondu dans leur critique Montesquieu et J.-J. Rousseau.

CHAPITRE PREMIER

I

Au point de vue de sa méthode, Montesquieu, on l'a dit très justement, est le fondateur de l'école positiviste. Il observe le monde, il l'examine dans ses détails et dans son ensemble et c'est avec les éléments tirés de l'observation et de l'expérience qu'il construit sa théorie. Dans ses recherches, il aboutit à la constatation suivante : « Ce n'est pas la fortune qui domine le monde... Il y a des causes générales, soit morales, soit physiques qui agissent dans chaque monarchie... tous les accidents sont soumis à ces causes ;... en un mot, l'allure principale entraîne avec elle tous les accidents particuliers » (1). Ces causes ou plutôt ces conditions de la vie obéissant à une certaine loi, n'étant pas dues à une intervention fortuite de quelque force capricieuse, on peut les observer. Montesquieu essaye de le faire, et il arrive à cette formule plus générale que « les lois sont des rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses ». A ces lois ainsi conçues tout est soumis, la divinité elle-même, le monde matériel et l'homme (2). La raison humaine peut tenter l'étude de ces lois. D'ailleurs, dans son application aux sociétés, la loi en général est « la raison humaine en tant qu'elle gouverne tous les peuples de la terre et les lois politiques civiles de chaque nation ne doivent être que les cas particuliers où s'applique cette raison humaine » (3).

Inutile dès maintenant pour expliquer la société et ses institutions de faire appel à la théorie de droit divin et à la méthode théologique. Si Dieu intervient dans les affaires de la société politique, son intervention elle-même est soumise à des lois. Ceux qui ont dit, fait observer Montesquieu, qu'une « fatalité aveugle produit tous les effets que nous voyons, ont

(1) *De la grandeur des Romains et de leur décadence*, chapitre XVIII.
(2) *Esprit des lois*, l. I, ch. I.
(3) *Esprit des lois*, l. I, ch. III.

dit une grande absurdité » (1). Inutile aussi d'invoquer quelque principe absolu fourni par la métaphysique. Sans doute, cette dernière a des avantages, elle « s'accorde avec la paresse, on l'étudie partout, dans son lit, à la promenade »; sans doute, elle est imposante « car on y négocie toujours pour les grands intérêts... le métaphysicien s'empare de toute la nature, la gouverne à son gré, fait et défait Dieu », mais elle ne satisfait pas Montesquieu. Il est possible que les choses aient des qualités absolues, mais il n'y en a point pour nous parce que « notre esprit ne peut pas les déterminer » (2). Montesquieu ainsi se refuse à rechercher ce qu'il y a d'absolu dans les institutions humaines. Il borne ses recherches à l'étude du relatif ; cette condition de relativité il va l'appliquer à ses études sociales. Il faut que les lois politiques ou civiles se rapportent « au physique du pays, au climat, à la qualité du terrain, au genre de vie des peuples, à la religion des habitants, à leurs mœurs, leurs occupations,... bref aux innombrables accidents de la vie nationale d'un peuple » (3). Montesquieu va étudier les hommes et les institutions, tels qu'ils sont, il va chercher à les expliquer en démontrant qu'ils obéissent à un certain principe, en dégageant leur type, en les classant d'après leurs traits communs.

Il rencontre d'abord les gouvernements, dont le gouvernement despotique ; il l'étudie au même titre que les gouvernements républicain et monarchique. Il rencontre des ordres, des classes privilégiées, des partis politiques, il y retrouve partout l'homme avec ses défauts et ses qualités. Tout cela fait l'objet de son étude et, il faut le remarquer, l'observation est fondamentale, il trouve une logique, une certaine somme d'humanité même là où l'individu, où le groupe social agissent en obéissant à leurs instincts les moins parfaits. Souvent Montesquieu semble escompter les défauts de l'humanité pour faire fonctionner sa machine politique. Ce défaut même devient une condition indispensable de la perfection du gouvernement.

(1) *Esprit des lois*, l. I, ch. II.

(2) *Pensées et fragments inédits de Montesquieu* (Publication de la société des bibliophiles de Guyenne), t. II, p. 417.

(3) *Esprit des lois*, l. I, ch. III.

A ce point de vue, les idées que Montesquieu avait sur l'homme et le peuple en général sont très suggestives. L'homme est un être qu'on peut mettre en mouvement et gouverner en faisant appel à son honneur, à un honneur faux philosophiquement puisqu'il consiste dans « le préjugé de chaque personne et de chaque condition ». Cet honneur faux est le principe du gouvernement monarchique (1).

L'homme est un être vaniteux; il se laisse séduire par la gloire qui flatte son sentiment d'honneur. En exaltant ce sentiment on peut imposer à l'individu les plus grands sacrifices (2). C'est en se fondant sur une certaine faiblesse de la nature humaine que Montesquieu conseille aux princes de laisser libre la publication des écrits satiriques dans leurs Etats. Ces écrits, dit le philosophe, « peuvent amuser la malignité générale, consoler les mécontents, diminuer l'envie contre les places, donner au peuple la patience de souffrir, et le faire rire de ses souffrances » (3). Voilà comment on utilise un défaut de la nature humaine pour consolider un régime. L'homme est un être qui se laisse guider par son intérêt. Si vous voulez vous l'attacher, comblez-le de bienfaits, accordez-lui des privilèges, il cherchera le moyen de les conserver, parce que « ce sont de nouveaux intérêts que vous lui donnez à défendre » (4). Cette règle explique suffisamment l'attitude du prince envers les nobles, envers les différentes classes qui composent la hiérarchie sociale de la royauté. C'est pour cette raison que la monarchie est un gouvernement essentiellement conservateur (5).

En scrutant l'âme de l'homme, Montesquieu constate encore que l'individu devient plus « avide du pouvoir à mesure qu'il en a davantage et qu'il ne désire tant que parce qu'il en possède beaucoup » (6). Le philosophe n'est nullement effrayé par ce penchant de l'humanité. Il en fera la base de sa théorie de la séparation des pouvoirs. Il faut, dit-il, que le pouvoir

(1) *Esprit des lois*, liv. III, ch. V.
(2) *Lettres persanes*, l. XC, Usbek à Jben et surtout l. XXIV.
(3) V. l. XII, ch. XIII.
(4) *De la grandeur des Romains*, ch. XIII.
(5) *Esprit des lois*, l. V, ch. XXI.
(6) *De la grandeur des Romains*, ch. XI.

arrête le pouvoir. Le titulaire d'un pouvoir sera porté à se défendre énergiquement contre les empiétements d'un pouvoir rival précisément parce que de son côté il aspire à la toute-puissance. Dans le célèbre chapitre où Montesquieu étudie le fonctionnement de la Constitution anglaise, il nous montre d'une façon palpable comment, dans son esprit, les défauts mêmes de la nature humaine sont les éléments indispensables du fonctionnement d'une constitution parfaite (1).

La pièce maîtresse du gouvernement anglais, c'est l'existence de plusieurs partis. C'est justement de la lutte de ces partis qu'est sortie la liberté. Si un pouvoir s'appuie sur un parti pour supprimer l'autre, ce dernier invoquera le secours du pouvoir rival. L'analyse que fait Montesquieu des conditions dans lesquelles se fondent les partis, se succèdent les pouvoirs, nous prouve qu'il ne croit pas à la nécessité d'une humanité parfaite pour faire fonctionner un bon gouvernement. Ainsi, les partis existeront certainement dans ce pays, parce que « toutes les passions seront libres, la haine, l'envie, la jalousie, l'ardeur de s'enrichir, de se distinguer ». Ces partis ne seront pas portés à apprécier équitablement la puissance législative et la puissance exécutrice parce que « le grand nombre n'a pas, ordinairement, assez d'équité ni assez de sens pour les affectionner également toutes les deux ». L'individu ne sera pas asservi par son parti parce que « chaque particulier toujours indépendant suivrait beaucoup ses caprices et ses fantaisies » et « on changerait souvent de partis ». Les luttes, les divisions, loin de mettre en danger l'existence de l'Etat, auraient même ce bon effet « qu'elles tendraient tous les ressorts du gouvernement, et rendraient tous les citoyens attentifs ». S'il n'y avait pas de partis, s'il n'y avait pas de passions, l'Etat « serait comme un homme abattu par la maladie, qui n'a point de passions parce qu'il n'a point de force ». Ici, il faut admirer la vue extrêmement pénétrante de Montesquieu qui affirmait que le salut de l'homme est dans la libre manifestation de son activité (2).

(1) *Esprit des lois*, l. XIX, ch. XXVII.

(2) Combien les détracteurs du régime parlementaire feraient bien de méditer le passage suivant : Montesquieu, *De la grandeur des Romains et de leur décadence*, chap. IX. « Ce qu'on appelle union dans un corps politique est une chose très équi-

Ce qui importe, dit Montesquieu, c'est que l'homme raisonne, peu importe qu'il raisonne mal. Cette dernière observation atténue déjà considérablement le reproche qu'on peut faire à Montesquieu d'avoir surtout cherché à expliquer ce qui existait. Par là il semble au premier abord, avoir justifié les pires abus en en donnant la raison d'être. L'auteur de l'*Esprit des lois*, il est vrai, en exposant ses idées ne nous montre pas son idéal propre, ce qui devrait être à la place de ce qui est. Il paraît même, lui reproche un critique, enseigner aux tyrans et aux despotes leur métier. Cette critique est inexacte. Il y a dans l'œuvre de Montesquieu l'affirmation des principes supérieurs de la justice. « Avant qu'il y ait des lois faites, nous enseigne-t-il, il y avait des rapports de justice possibles. Dire qu'il n'y a rien de juste et d'injuste que ce qu'ordonnent ou défendent les lois positives, c'est dire qu'avant qu'on ait tracé un cercle, tous les rayons n'étaient pas égaux ». Cette justice existe (1) indépendamment de toute convention, elle n'est pas le résultat d'un contrat social (2). Il faut aimer la justice, déclare-t-il encore, quand même il n'y aurait pas Dieu (3).

D'ailleurs même dans ses vues positives sur l'homme, Montesquieu nous fait voir qu'il reconnaît chez l'individu des qualités d'esprit et de cœur. Ainsi prenez l'homme dans la situation politique la plus misérable, soumis au joug d'un pouvoir despotique. Eh bien ! cet homme, être moralement libre, est incapable de supporter une servitude absolue.

voque ; la vraie est une union d'harmonie qui fait que toutes les parties, quelque opposées qu'elles nous paraissent, concourent au bien général de la société, comme des dissonances dans la musique concourent à l'accord total. Il peut y avoir de l'union dans un Etat où l'on ne croit voir que du trouble, c'est-à-dire une harmonie d'où résulte le bonheur, qui seul est la vraie paix. Il en est comme des parties de cet univers éternellement liées par l'action des unes et la réaction des autres.

« Mais dans l'accord du despotisme asiatique, c'est-à-dire de tout gouvernement qui n'est pas modéré, il y a toujours une division réelle. Le laboureur, l'homme de guerre, le négociant, le magistrat, le noble ne sont joints que parce que les uns oppriment les autres sans résistance, et si l'on y voit de l'union, ce ne sont pas des citoyens qui sont unis, mais des corps morts ensevelis les uns auprès des autres ».

(1) *Esprit des lois*, l. I, ch. III.

(2) C'est ainsi que Montesquieu explique sa définition de la loi dans sa *Défense*, p. 12-13, 1750, Genève.

(3) *Lettres persanes*, l. LXXXIII.

« C'est une erreur, nous dit Montesquieu, de croire qu'il y ait dans le monde une autorité humaine à tous les égards despotique ; il n'y en a jamais et il n'y en aura jamais ; le pouvoir le plus immense est toujours borné par quelque coin ». Cette limite provient, d'après le philosophe, de l'esprit général de la nation sur laquelle la puissance même est fondée (1). Si l'homme, d'après lui, se laisse guider par un sentiment d'honneur faux, il ne faut pas oublier que l'homme même dans la circonstance agit librement et « n'est-ce pas beaucoup d'obliger les hommes à faire toutes les actions difficiles et qui demandent de la force, sans autre récompense que le bruit de ces actions ? » (2) Que l'homme agisse par vanité ou un sentiment d'honneur faux, l'essentiel est qu'il agisse librement. Montesquieu reconnaît à l'individu d'autres sentiments plus élevés et des aptitudes supérieures et il en fait la base de la représentation politique et du gouvernement démocratique. Il déclare « que dans un Etat libre tout homme qui est censé avoir une âme libre doit être gouverné par lui-même » (3). « Le peuple, dit-il ailleurs, est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité (4)». Montesquieu se rencontre même avec les philosophes optimistes du XVIIIe siècle qui exaltent le *sentiment* de l'individu et l'*instinct* du peuple. En parlant de la vertu, principe du gouvernement le plus parfait, du gouvernement démocratique, l'auteur de l'*Esprit des lois*, nous dit que la vertu « est un sentiment et non une suite de connaissance », que « le dernier homme d'Etat peut avoir ce sentiment comme le premier ». Quant au peuple, Montesquieu croit pouvoir constater que « quand le peuple a une bonne fois de bonnes maximes, il s'y tient plus longtemps que ce que l'on appelle les honnêtes gens », et qu'il est rare « que la corruption commence par lui » (5).

(1) V. *De la Grandeur des Romains*, ch. XXII.

(2) *Esprit des lois*, l. III, chap. VII. Lire aussi dans les *Lettres persanes*, Let., LXXXIX. « Un homme de bon sens me disait l'autre jour : « On est en France, à bien des égards bien plus libre qu'en Perse : aussi y aime-t-on plus la gloire ; cette heureuse fantaisie fait faire à un Français avec plaisir et avec goût ce que notre sultan n'obtient de ces sujets qu'en leur mettant sans cesse devant les yeux les supplices et les récompenses ».

(3) *Esprit des lois*, l. XI ch. VI.

(4) *Esprit des lois*, l. II, ch. II.

(5) *Esprit des lois*, l. V, ch. II. Montesquieu ajoute : « Souvent il (le peuple)

Montesquieu prête même à l'homme certains sentiments qui sans se rapprocher du sentiment de la solidarité poussent l'homme à agir en faveur de la collectivité. Ainsi, dans la démocratie, il signale la présence de l'amour de l'égalité, qui « borne l'ambition au seul désir, au seul bonheur de rendre à sa patrie de plus grands services que les autres citoyens ». Les hommes, d'après lui, plus ils sont nombreux, plus ils éprouvent le besoin de se ménager (1). L'homme est capable d'éprouver le désir de s'illustrer, de se perpétuer dans la mémoire des autres par les services qu'on leur rend. Et Montesquieu exalte les héros de l'humanité. « Tout homme ,dit-il, à ce propos, est capable de faire du bien à un homme ; mais c'est ressembler aux dieux que de contribuer au bonheur d'une société entière » (2). Enfin, pour juger les aspirations humanitaires de Montesquieu, il faut lire les chapitres de l'*Esprit des lois* où il étudie la liberté civile, ses protestations contre les rigueurs du droit criminel, contre l'esclavage.C'est dans ces passages qu'apparaît son idéal supérieur d'une humanité plus civilisée. Parlant des rapports entre le vainqueur et le vaincu, il déclare qu'il est *contre la nature des choses* que la servitude des vaincus soit éternelle (3) ; il consacre plusieurs chapitres à l'examen critique des lois écrites qui sont contraires à la loi naturelle, c'est-à-dire à la raison (4). C'est encore au nom de la loi naturelle qu'il proteste contre certains préceptes de la religion (5). Il est donc inexact d'affirmer que Montesquieu tend à justifier ce qui existe. On pourrait lui reprocher de ne pas avoir deviné certains sentiments qui devaient être le principe, le ressort, pour lui emprunter son langage, de la société moderne. Il parle, sans doute. de l'égalité qui caractérise la démocratie, mais il en parle non pas comme d'un sentiment propre à tout homme en sa qualité d'être humain (6), non pas comme d'une

a tiré de la médiocrité de ses lumières un attachement plus fort pour ce qui est établi ».

(1) *Esprit des lois*, ch. XXVII.

(2) *Lettres persanes*, l. XXXIX.

(3) *Esprit des lois*, l. X, ch. II.

(4) *Esprit des lois*, l. XXVI, ch. III, ch. IV.

(5) *Op. cit.*, ch. VII.

(6) *Esprit des lois*, l. V, ch. V. Aussi Montesquieu n'hésite-il pas à dire que

tendance universelle, mais comme d'une condition de l'existence d'une certaine forme d'Etat. Montesquieu ne sut pas deviner non plus le sentiment de solidarité, le grand moteur de la société moderne qui ramène à l'égalité de droit même les grands Etats, puisque, d'après lui, la démocratie ne convenait qu'aux petits Etats. Enfin, l'auteur de l'*Esprit des lois* ne trace pas dans son œuvre un idéal supérieur pour l'assigner comme un but aux aspirations généreuses de l'humanité à venir. Il se cantonne dans les limites du présent.

Tous ces reproches qu'on lui a adressés, en partie justifiés, sont largement atténués par la conception philosophique que Montesquieu avait de l'homme, et cette conception même était un progrès. Elle tendait à rendre son piédestal à l'humanité moyenne. Quand il a observé les hommes, il a été frappé surtout par le spectacle de certains individus qui, croyant à leur supériorité, entendaient sortir du droit commun pour violer la légalité, la liberté, pour réclamer au nom d'une situation politique ou d'une idée religieuse le droit d'opprimer les autres. A cette humanité qui ne veut pas se ranger sous la loi commune, Montesquieu conseille la modestie. Il n'admet pas chez ces hommes ou chez l'humanité ordinaire une tendance invincible qui les pousserait vers la réalisation d'un idéal supérieur. Il eut l'occasion de les observer égoïstes, aveugles, faibles, et il leur dit sagement de ne pas se mettre à la poursuite de la perfection absolue, car le « bien politique comme le bien moral se trouve entre deux limites » (1). Il ne faut pas que l'homme s'exagère son importance. « Nous ne sentons point notre petitesse. fait-il dire à Usbek, dans ses *Lettres persanes* (2), et malgré qu'on en ait, nous voulons être comptés dans l'univers (3). » Et Montesquieu poursuit l'orgueil

si l'on peut craindre dans la démocratie que des gens « qui auraient besoin d'un travail continuel pour vivre ne fussent pas trop appauvris par la magistrature, ou qu'ils n'en négligeassent les fonctions ; que les artisans ne s'enorgueillissent ; que des affranchis trop nombreux ne devinssent plus puissants que les anciens citoyens », dans ces cas « l'égalité entre les citoyens peut être ôtée à la démocratie pour l'utilité de la démocratie. »

(1) *Lettre adressée à Bonet*, dans Vian, *Histoire de Montesquieu*, 1878, p. 51.

(2) V. *Lettre* LXXII, *sur le suicide*.

(3) Les lignes suivantes sont encore à citer : « Tous les hommes ensemble, cent millions de têtes comme la nôtre, ne sont qu'un atome subtile et délié que Dieu n'aperçoit qu'à cause de l'immensité de ses connaissances ».

de l'homme partout où il en aperçoit la manifestation. L'idée de faux miracles vient de notre orgueil qui nous fait croire, « que nous sommes un sujet assez important, pour que l'Etre Suprême renverse pour nous toute la nature » (1). Montesquieu n'a pas le fétichisme de l'homme quel qu'il soit. Mais il faut ajouter que c'est l'homme de son temps qu'il vise, celui qui entend s'affranchir des règles qui s'imposent à l'humanité moyenne. Dans une étude, *De la politique*, Montesquieu, après avoir fait cette constatation que « la politique subsistera toujours pendant qu'il y aura des passions indépendantes du joug de la loi », conteste l'efficacité de l'action de l'homme politique qui se croit supérieur à la foule. Il nous dit encore ailleurs, « il en coûte trop cher à tous les autres pour qu'un homme soit au-dessus de l'humanité ».

Il suffisait à Montesquieu d'avoir accompli cette œuvre. D'autres, après lui, débarrassés du fétichisme de l'homme exceptionnel, de l'homme représentant, étudieront de plus près l'humanité, la foule, le peuple, les sentiments collectifs, l'individu dans la société. La pierre de l'édifice sur laquelle reposera la science sociale est posée. Montesquieu réintègre dans la nature l'humanité moyenne pour laquelle et avec laquelle fonctionnent les institutions politiques. J. J. Rousseau prendra comme point de départ de sa doctrine cette humanité réhabilitée pour laquelle il tentera la construction de son contrat social.

La vue réaliste de Montesquieu, sa conception de l'homme produisirent des résultats féconds, qu'on remarque déjà dans ses constructions juridiques. Dans l'exposé de sa théorie des gouvernements, Montesquieu n'oppose pas la souveraineté au gouvernement. Il en connaît la distinction, nous le verrons, mais on dirait qu'il évite de parler de l'Etat comme entité abstraite pour que l'homme, en contemplant sa majesté, ne se trouve pas entraîné à prêter le prestige de l'Etat à l'homme qui agit et qui commande au nom du souverain. Montesquieu préfère distinguer la nature du gouvernement, sa structure apparente, de son principe, de son ressort qui le fait mouvoir (2).

(1) V. *Port-Royal* de Sainte-Beuve, t. III, p. 121. V. aussi sur ce point, *Pensées et fragments inédits de Montesquieu*, t. I, Préface p. XVIII. Le philosophe conseille à l'homme d'envisager « la réalité de nos vices et les imperfections de nos vertus ».

(2) *Esprit des lois*, l. II ch. Ier.

Il voit et étudie non l'abstraction mais l'homme concret qui agit au nom de l'Etat. De ces hommes qui gouvernent dont il reconnaît partout les imperfections, le philosophe parle en termes très familiers. Le gouvernement est comme toute chose, il faut le connaître pour l'aimer, nous dit Montesquieu, en étudiant la démocratie. Parler du gouvernement comme d'une chose qu'on peut aimer et ne pas aimer, c'était commettre un crime de lèse-Etat pour les hommes du siècle précédent. En s'occupant du législateur, Montesquieu nous parle de « ses passions et préjugés » (1).

Il applique cette même méthode quand il s'agit de définir la loi. Elle est la conséquence d'une transaction entre les hommes, mis en présence les uns des autres par suite de la naissance et du développement de la vie sociale. Sans doute, la force et l'esprit de domination ne sont pas seuls à dicter la loi, l'idée de domination étant trop complexe, d'après Montesquieu, pour être accessible à l'homme primitif. Les hommes sont poussés aussi vers la vie sociale par leurs besoins et plus tard par le développement de leurs connaissances (2) qui peuvent modifier le caractère de leurs premiers rapports, mais la loi est toujours l'œuvre d'un homme, elle n'est pas l'émanation directe de la raison divine. « Les lois, déclare Montesquieu, sont faites pour des gens de médiocre entendement; elles ne sont point un art de logique, mais la raison simple du père de famille » (3).

Ces lois qui sont le produit de l'homme faillible réflétent ses passions et ses préjugés qui s'y incorporent (4).

Cette loi peut être une simple loi d'essai édictée pour un an ; elle peut être exceptionnelle ; les lois ne doivent pas être forcément uniformes; sans doute, l'uniformité est « une qualité qui frappe infailliblement les petits esprits, mais lorsque les citoyens suivent les lois, qu'importe qu'ils suivent la même ! » (5)

Et la liberté politique n'a elle non plus rien d'absolu. Elle

(1) *Esprit des lois*, l. XXIX, ch. XIX.
(2) *Op. cit.*, l. I, ch. II.
(3) V. l. XXIX, ch. XVI.
(4) V. l. XXIX, ch. XIX.
(5) *Esprit des lois*, l. XXIX, ch. XVIII. L. II, ch. II *in fine*. L. XII, ch. XIX.

consiste simplement dans cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion qu'a chacun de sa sûreté ; pour qu'on ait cette liberté, il faut que « le gouvernement soit tel qu'un citoyen ne puisse craindre un autre citoyen » (1). La liberté politique, dit encore Montesquieu, en employant son terme favori, est un rapport ; ces mots expriment quelque chose de relatif (2).

C'est cette conception réaliste de la loi et de la liberté qui permit à Montesquieu de déterminer le rôle du juge et les conditions de son recrutement. L'essentiel est que la loi existe et qu'elle soit observée. C'est encore la légalité qui est la suprême garantie des particuliers, et non la nature sacrée de la loi, et non surtout la nature faillible de ceux qui édictent la loi et qui la font exécuter. Aussi Montesquieu attache-t-il une importance capitale au rôle du juge. Il érige la fonction de juger en une puissance distincte. Il exige surtout que le juge se renferme strictement dans son rôle, qu'il se contente d'appliquer la loi rigoureusement, automatiquement, sans y substituer ses passions (3).

C'est parce que Montesquieu ne croyait pas les institutions politiques destinées à rendre l'homme parfait qu'il sut délimiter nettement les domaines des lois divines et des lois humaines. Les lois humaines varient avec les accidents de la vie, subissent les effets des changements humains, tandis que « la nature des lois de la religion est de ne varier jamais » ; les lois humaines n'ont pour but que le bien relatif, tandis que la religion « statue sur le meilleur, recherche la perfection (4) ».

Enfin, les lois religieuses qui ont « plus de sublimité », qui ont pour but la perfection de l'individu visent surtout l'homme isolé tandis que les lois civiles ont plus pour objet « la bonté

(1) V. l. XI, ch. IV, VI, L. XII, ch. I.

(2) *Pensées et fragments*, édit. citée, II, l. 414-415 : « Quand dans une guerre civile, on dit qu'on combat pour la liberté, ce n'est pas cela : le peuple combat pour la domination sur les grands et les grands combattent pour la domination sur le peuple ».

(3) V. *infrà*, p. 70-71.

(4) *Esprit des lois*, l. XXVI, ch. II. « Aussi, nous dit Montesquieu, quelques respectables que soient les idées qui naissent immédiatement de la religion, elles ne doivent pas toujours servir de principes aux lois civiles ». V. ch. IX, du même livre.

morale des hommes en général que celle des individus (1) ».

Voilà encore une fois affirmée l'idée que la perfection n'est pas le but des institutions politiques. La religion elle-même, en tant qu'elle s'applique aux sociétés, devient une institution soumise aux lois de la relativité, un service public. La religion quand elle s'établit dans un pays n'est pas seulement acceptée parce qu'elle contient le plus de vérités. Non ! « Lorsqu'une religion, nous dit Montesquieu, naît et se forme dans un Etat elle suit le plan du gouvernement où elle est établie (2). » Aussi, comme il y a une corrélation entre les conditions physiques du pays et la religion qui s'y forme, il peut arriver que les dogmes « les plus vrais et les plus saints » puissent avoir de très mauvaises conséquences « lorsqu'on ne les lie pas avec les principes de la société » (3).

Une religion ainsi conçue peut se confondre avec toutes les institutions politiques et même on peut ainsi arriver à considérer l'Eglise comme un simple service public ayant surtout pour objet la tranquillité et le bien-être de la société. Montesquieu est certainement inspiré par ce point de vue quand il nous dit qu'une religion « doit avoir égard aux besoins des hommes plus qu'à la grandeur de l'être qu'elle honore », quand, par exemple, elle ordonne la cessation du travail (4).

Cette vue toute pratique sur la religion fait que le philosophe n'admet pas sans réserve la liberté de conscience, qu'il la limite, quand, dans sa pensée, sa manifestation illimitée peut ramener des troubles dans l'Etat. C'est ce qui explique pourquoi en fait de religion il considère comme principe fondamental la règle suivante : « quand on est maître de recevoir dans un Etat une nouvelle religion ou de ne pas la recevoir, il ne faut pas l'y établir ; quand elle y est établie, il faut la tolérer » (5). Il faut noter que Montesquieu ne plaide pas ici la cause de l'Eglise d'Etat. S'il s'oppose à la libre propagande religieuse, c'est parce qu'il la croit dangereuse à la

(1) L. XXVI, ch. IX, V. aussi, l. XXIV, ch. VII.
(2) *Esprit des lois*, l. XXIV, ch. V.
(3) l. XXIV, ch. XIX.
(4) XXIV, ch. XXIII.
(5) *Esprit des lois*, l. XXV, ch. XX,

liberté et à la tranquillité de l'Etat (1) ; peut-être aussi parce que dans son for intérieur, il ne croyait pas l'homme capable d'atteindre à la perfection dans le domaine religieux pas plus que dans les autres domaines et lui conseillait-il de s'en tenir à celle dans laquelle il était né. Cela n'empêcha pas l'auteur de l'*Esprit des lois* de comprendre toute l'importance de la liberté de conscience (2). Il fait une distinction nette entre la tolérance intérieure et la tolérance extérieure, la liberté de conscience et la liberté de la pratique du culte et il recommande au prince de ne réglementer que la dernière (3). Il prend la défense des gens qui n'ayant point de religion ne voudraient point souffrir qu'on les obligeât à changer celle qu'ils auraient, s'ils en avaient une, car ils sentiraient « que la vie et les biens ne sont pas plus à eux que leur manière de penser et que qui peut ravir l'un peut encore mieux ôter l'autre » (4). Montesquieu comprenait admirablement bien que la liberté religieuse était la pierre angulaire de l'édifice sur lequel on pourrait construire les autres libertés. Il traitait de folie le projet de « réduire tous les hommes à une même opinion sur les matières de religion ». L'unité de l'homme envisagé comme unité sociale n'était pas l'idéal qu'il assignait aux pouvoirs publics. Pour lui, il y a grande distinction entre la puissance ecclésiastique et la puissance temporelle ; elle repose sur la base sur laquelle repose « la tranquillité des peuples qui veut que des choses réellement séparées ne soient jamais confondues (5). » Cette distinction entre les deux notions est accentuée par le but de la science politique. « Nous sommes ici, dit-il, des politiques et non des théologiens » (6).

(1) Pour comprendre la portée précise de ce principe, il faut le rapprocher, à notre avis, du passage suivant : « A l'égard de la religion, comme dans cet Etat chaque citoyen aurait sa volonté propre, et serait par conséquent conduit par ses propres lumières ou ses fantaisies, il arriverait ceci que chacun aurait beaucoup *d'indifférence pour toutes sortes de religions, de quelque espèce qu'elles fussent moyennant quoi tout le monde serait porté à embrasser la religion dominante ;* ou que l'on serait zélé pour la religion en général moyennant quoi les sectes se multiplieraient ».

(2) *Mélanges et Fragments*, édit. citée, p. 227-229.

(3) *Esprit des lois*, l. XIX, ch. XXVII.

(4) *De la grandeur des Romains*, ch. XX.

(5) *Op. cit.*, ch. XXII.

(6) *Esprit des lois*, l. XXV, ch. IX.

De ces pages de Montesquieu est sortie la conception envisageant l'Eglise comme un service public destiné à donner satisfaction aux besoins collectifs d'un certain nombre de citoyens, et plus tard la liberté de conscience et le principe de la laïcité.

Par d'autres côtés, Montesquieu a pu être devancé. Ne s'occupant que de l'humanité moyenne, de l'humanité contemporaine, il ne devina pas tous les ressorts de la vie sociale, mais il prévoyait parfaitement bien une évolution possible : il disait lui-même que ces moments, ces phases d'évolution sont possibles et que souvent les « Etats fleurissant plus dans le passage insensible d'une constitution à une autre, qu'ils ne le faisaient dans l'une ou l'autre de ces constitutions, parce qu'alors tous les ressorts du gouvernement sont tendus (1). »

Pendant les crises qu'une nation pourrait traverser, Montesquieu prévoyait la présence des hommes qui seraient à la hauteur de la tâche que leur imposeraient les événements (2). Et l'homme lui-même, le faible individu est susceptible de perfection, d'après le philosophe, de même qu'il est susceptible de déchoir de son rang. « L'homme, nous dit Montesquieu, être flexible, est également capable de connaître sa propre nature lorsqu'on la lui montre et d'en perdre jusqu'au sentiment lorsqu'on la lui dérobe (3).» L'auteur de l'*Esprit des lois* travailla à lui faire connaître sa nature réelle, de même qu'il lui fit connaître le véritable caractère de ses institutions, en leur assignant leur place dans la nature, en les réintégrant dans la nature, sans les dénigrer comme le fit Machiavel, sans les embellir et exalter comme le fit après lui J.-J. Rousseau. Il chercha à dégager toute la somme d'humanité que contenaient les institutions de son époque. J.-J. Rousseau va essayer

(1) *Esprit des lois*, l. XI, ch. XIII.

(2) *De la grandeur des Romains et de leur décadence*, chap. XI. « Il n'y a point d'Etat qui menace si fort les autres d'une conquête, que celui qui est dans les horreurs de la guerre civile. Tout le monde, noble, bourgeois, artisan, laboureur, y devient soldat ; et lorsque, par la paix, les forces y sont réunies, cet Etat a de grands avantages sur les autres, qui n'ont guère que des citoyens. D'ailleurs, dans les guerres civiles, il se forme souvent de grands hommes, parce que, dans la confusion, ceux qui ont du mérite se font jour ; chacun se place et se met à son rang ; au lieu que, dans les autres temps, on est placé, et l'on est presque toujours de travers ».

(3) V. Préface à l'*Esprit des lois*, édition Laboulaye.

de construire un édifice politique en vue de l'avenir d'une humanité supérieure. Etudions-le maintenant.

II

L'œuvre de J.-J. Rousseau est d'un caractère très différent. La méthode et l'inspiration du *Contrat social* ne ressemblent en rien à celles de l'*Esprit des lois*. Là réside la véritable différence entre les deux auteurs et l'influence qu'ils exercèrent. Malgré la contradiction apparente de la doctrine politique de J.-J. Rousseau, elle peut être suivie dans son ensemble avec assez de clarté. Il y a chez J.-J. Rousseau deux côtés, en apparence opposés. D'une part, une passion pour l'idéal qu'il construit avec quelques idées sur la nature éminemment bonne et infiniment perfectible de l'individu. Il voit à travers son idéal l'humanité, l'homme, le peuple, la nation, l'Etat. La réalisation de cet idéal, il ne la trouve nulle part dans les domaines politique et social. Il croit construire son œuvre en vue d'une cité future où son idéal pourrait recevoir une application complète. D'autre part, il y a chez J.-J. Rousseau le pessimiste qui juge sévèrement la réalité, qui désespère de la vie réelle, et à qui les injustices de la vie quotidienne arrachent des accents de détresse et même des diatribes violentes. J.-J. Rousseau a la plus grande confiance dans la perfection infinie de l'homme abstrait, de l'Etat issu du contrat social, mais il se méfie profondément de l'homme réel, des institutions existantes. Autour de lui, il ne voit que le triomphe de l'intérêt personnel et de l'ignorance ; dans les gouvernants les oppresseurs des faibles ; dans les individus, les esclaves déformés par des institutions sociales.

Dès lors, pour refaire la société, il crée l'Etat idéal issu du contrat social, exalte sa toute-puissance, fait de lui le représentant de la solidarité, l'interprète infaillible des intérêts généraux. En face de cet Etat, J.-J. Rousseau place l'individu tel qu'il le rêve, devenant, par un coup de baguette, de l'homme solitaire qu'il était, au moins dans l'hypothèse de l'état de nature, un être essentiellement sociable, ne vivant que pour l'intérêt général.

Si dans sa partie constructive, J.-J. Rousseau s'inspire des tendances optimistes du XVIIe siècle, dans sa partie négative, il nous rappelle Proudhon. Il critique l'ordre politique de même que l'autre critiquait l'ordre social. Ils se méfient tous les deux des organisations existantes. Ils cherchent tous les deux une situation où l'individu, la collectivité puissent traiter de leurs affaires sans subir la moindre contrainte. J.-J. Rousseau a confiance dans l'Etat démocratique qu'il entrevoit nettement un des premiers, dans le suffrage universel, dans le gouvernement direct. Proudhon qui aura vu fonctionner toutes ces institutions perdra cette dernière illusion. Pour remédier aux maux existants J.-J. Rousseau a confiance dans la volonté générale qui absorbe l'individu, dans l'idéal de solidarité réalisé par l'Etat, dans l'âme de la collectivité. Proudhon, au contraire, ne voit nulle part la solidarité, au moins dans les institutions politiques, il ne voit nulle part l'âme de la nation, la volonté générale, il n'a confiance que dans le contrat de société où l'homme traite d'égal à égal avec son contractant sans avoir à passer par l'intervention d'une autorité publique. Mais si Jean-Jacques conçoit un monde idéal qu'il s'applique à réaliser, il n'envisage pas les institutions existantes autrement que Proudhon (1).

Quand on aura relevé cette double tendance chez Rousseau, on sera parfaitement à même de voir les différents côtés de sa doctrine. Il semblera que parfois après avoir élevé l'homme jusqu'aux nues, il désespère de sa faiblesse et préfère le *statu quo*. Après un élan vers le ciel, il retombe lourdement sur la terre désolée.

La tendance idéaliste de J.-J. Rousseau repose sur une certaine méthode et et sur une conception déterminée de l'homme Voyons-les maintenant de plus près et commençons par la tendance idéaliste de l'auteur du *Contrat social*.

J.-J. Rousseau se propose d'écrire un nouveau droit public dont les principes étaient, d'après lui, méconnus jusqu'à cette époque parce qu'on séparait arbitrairement la morale de la politique or, « ceux qui veulent traiter séparément la politique et la morale n'entendent jamais rien à aucun

(1) V. Tchernoff, *Le parti républicain sous la monarchie de juillet*. Chapitre II, et *infrà*, p. 27.

d'eux » (1). Le *Contrat social* prétend ainsi introduire un nouveau facteur dans la science politique. S'agit-il de l'application de la morale sociale qui se dégage de l'observation de la vie collective, qu'on apprend en étudiant les hommes par la société ? Non, il faut étudier surtout la société par les hommes et non les hommes par la société. Sans doute, fait remarquer J.-J. Rousseau en allant au-devant d'une objection, « le génie des hommes assemblés ou des peuples est fort différent du caractère de l'homme en particulier, et, ce serait connaître très imparfaitement le cœur humain que de ne pas l'examiner aussi dans la multitude, mais il n'est pas moins vrai *qu'il faut commencer par étudier l'homme* pour juger les hommes et qui connaîtrait parfaitement les penchants de chaque individu, pourrait prévoir tous les effets combinés dans le corps du peuple » (2). Aussi, J.-J. Rousseau va-t-il prendre pour point de départ de ses recherches l'homme, mais non pas l'homme social, faisant partie de la société, mais l'homme naturel qui est tout pour lui, qui est « l'unité numérique », « l'entier absolu », « n'ayant de rapport qu'à lui-même ou à son semblable », l'homme en général (3).

L'état de nature et l'homme naturel ont-ils jamais existé ? La chose importe peu au philosophe. La généralité de son sujet l'oblige à prendre un langage qui « convienne à toutes les nations », en oubliant les temps et les lieux et en supposant « le genre humain pour auditeur » (4). Il nous dit lui-même qu'il « ne faut pas prendre les recherches dans lesquelles on peut entrer sur ce sujet pour des vérités historiques, mais seulement pour des raisonnements hypothétiques et conditionnés. » L'auteur accepte ces hypothèses par ce qu'elles sont propres à « éclairer la nature des choses ».

J.-J. Rousseau va ainsi raisonner sur un homme hypothétique et sur l'hypothèse de l'état naturel. Il considérera la société comme le résultat d'une convention intervenue entre les hommes dans l'état de nature. A cette société il appliquera sa morale. Comment est-il arrivé à en formuler les principes,

(1) *Emile*, l. IV, p. 199, éd. 1793. Œuvres complètes, l. VIII.
(2) *Emile*, éd., l. IV, p. 213.
(3) *Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les hommes*, 1re partie.
(4) *Ibid.*

à en dégager les conclusions? La réponse à cette question n'est pas difficile. L'auteur nous fait assister pour ainsi dire au processus de sa pensée dans la *Profession de foi du Vicaire savoyard* (1).

Toute cette morale repose sur une certaine conception du sentiment de l'homme. Le *Vicaire savoyard*, pour dégager son idéal religieux et moral laisse de côté les « discours savants et les profonds raisonnements »; il se défend d'être « un grand philosophe ». La philosophie n'engendre chez lui que des dispositions d'incertitude et de doute, état d'âme « trop violent pour l'esprit humain ». Il trouve les philosophes affirmatifs, dogmatiques, orgueilleux, pleins de contradictions et ne s'accordant que pour une œuvre de destruction. De cette contradiction de systèmes philosophiques, le *Vicaire savoyard* ou Rousseau qui parle par sa bouche tire la conclusion que *l'esprit humain est insuffisant* pour pouvoir répondre avec ses seules ressources aux graves problèmes qui agitent sa conscience (2). Aussi cette triste constatation faite, prend-il la résolution de ne consulter que la lumière intérieure, préférant être victime de ses propres illusions que de se livrer aux mensonges des autres. Tournant son regard sur lui-même pour connaître l'instrument dont il veut se servir, il découvre le principe de toute action qui est dans la volonté d'un être libre et non dans la matière, l'harmonie qui règne dans la création du monde, l'Etre suprême. Son sentiment lui révèle également son âme et puis par degré les principales vérités qu'il importe à l'homme de connaître.

Guidé toujours par ses lumières naturelles, il se met à rechercher quelles sont les maximes qu'il doit suivre dans sa conduite. Ce seront encore nos lumières intérieures, notre sentiment qui nous guideront dans cette recherche et, d'après Jean-Jacques, toute la moralité de nos actions est dans le jugement que nous en portons nous-même. Ce jugement, il existe, il est toujours le même, car il y a « au fond des âmes un principe inné de justice et de vertu ». C'est ce principe qui constitue notre conscience. Les philosophes auront beau contester l'exactitude de ces conclusions, l'auteur déclare qu'il ne se

(1) *Emile*, L. IV.
(2) V. p. 290.

prêtera pas à ces discussions car son dessein n'est pas « d'entrer dans des discussions métaphysiques » qui « passent la portée de l'humanité » et qui au fond ne conduisent à rien du tout. Il ne désire pas philosopher, mais seulement nous aider à consulter notre *cœur* (1).

Cette consultation nous découvre la conscience où se trouvent inscrits les « principes immortels de justice et de moralité », que J.-J. Rousseau va appliquer à la société hypothétique.

Voilà la méthode de l'auteur. Animé d'une confiance illimitée dans le sentiment, dans les lumières intérieures, dans la conscience qu'il appelle « instinct divin, immortelle et céleste voix, juge infaillible du bien et du mal qui rend l'homme semblable à Dieu », J.-J. Rousseau va y puiser les maximes du droit public destiné à réglementer le peuple appelé à la vie politique par le contrat social. L'homme naturel sur lequel se fondera le futur édifice politique se caractérise non seulement par sa situation hypothétique en dehors de la société au moment où l'auteur le prend pour le faire entrer dans les cadres de son Etat, mais aussi par la perfection de son cœur, par sa bonté naturelle, par les mêmes qualités que l'auteur vient de se prêter pour découvrir sa morale. J.-J. Rousseau a une idée très élevée de l'homme, de l'homme abstrait bien entendu. Cette homme, il le place très haut, en exaltant son sentiment, son instinct, sa perfectibilité infinie (2).

Cet homme est le roi de la terre, pour qui le monde est créé. « Je ne sais rien, dit J.-J. Rousseau dans un élan d'enthousiasme, après lui (Dieu) de meilleur que mon espèce » ; et si « j'avais à choisir ma place dans l'ordre des êtres, que pourrais-je choisir de plus que d'être homme ? » (3)

Cet homme constitue tout un monde à lui seul. Pour don-

(1) *Emile*, l. IV, p. 306 ; Et donnant la conclusion du système, il nous dit : « exister pour nous, c'est sentir; notre sensibilité est incontestablement antérieure à notre intelligence, et nous avons eu des sentiments avant des idées ».

(2) V. dans Sainte-Beuve, *Port-Royal*, t. III, p. 413, comment cette conception persista en France depuis le xvie siècle, exprimée d'abord par Montaigne, par la philosophie janséniste, par Vauvenargues et trouvant enfin son expression la plus éloquente dans les ouvrages de Rousseau et surtout dans son *Discours sur l'inégalité*. V. aussi J.-J. Rousseau, *Emile*, édit. citée, l. I, p. 86.

(3) *Emile*, l. IV, 318-319.

ner satisfaction à ses besoins naissants avec la vie sociale qui marque une déchéance de la perfection où il était dans l'état de nature, J.-J. Rousseau écrit son *Contrat social*. C'est donc un souffle de foi, un élan vers l'idéal qui lui dictent sa doctrine. J.-J. Rousseau a un sentiment éminemment religieux, et c'est par cet état d'âme, par la soif ardente de l'idéal qu'il influa sur les générations. Il leur communiqua l'angoisse de l'infini, le désir de se lancer à la poursuite d'un rêve généreux. Lui-même, il marqua cet état d'esprit en termes éloquents. Il nous a dit son tourment en face des incertitudes et des doutes que lui inspire la recherche de la vérité. Il ne comprend pas qu'on puisse être sceptique « par système et de bonne foi ». Il nous affirme qu'il « vaut mieux se tromper que ne rien croire » (1). Il exalte le fanatisme qui, quoique « sanguinaire et cruel, est pourtant une passion grande et forte qui élève le cœur de l'homme..., qui lui donne un essor religieux et qu'il ne faut que mieux diriger pour en tirer les plus sublimes vertus (2). » Par ce côté religieux de sa doctrine, Rousseau vient ainsi réveiller les esprits pour les pousser vers l'idéal qu'il allait leur tracer d'une main sûre dans son *Contrat social*.

A la base de ce contrat est l'homme né pour la liberté, fondant par la libre manifestation de sa volonté la société (3). Cette société aura pour organe la volonté générale toujours droite et infaillible, indivisible et indestructible. C'est cette volonté générale, la conscience collective de l'Etat qui est le véritable souverain. Ce dernier représentant de la majesté de Dieu sur la terre agit conformément à un plan proposé par le législateur doué de qualités surhumaines, qui est presque un dieu. Il ne faut rien moins que cela pour édicter une constitution destinée à régler les hommes. Le souverain ne doit avoir en vue que le bien général. Il cesse de l'être quand il s'occupe des intérêts particuliers. Il agit par des

(1) *Emile*, l. IV, p. 289.

(2) *Emile*, l. IV, p. 55.

(3) On trouve un résumé du *Contrat social* fait par J.-Jacques Rousseau lui-même dans le cinquième livre de l'*Emile*, dans les première et sixième *Lettres de la Montagne* : on en trouve la première ébauche dans le *Discours sur l'inégalité*. V. aussi *Contrat social*, édit. Dreyfus-Brisac. Introduction.

lois qui sont l'expression infaillible d'une majorité présumée être toujours préoccupée non de ses intérêts particuliers, mais des intérêts généraux de la nation. La loi par laquelle le souverain commande est aussi droite que la loi de la nature qui lui sert d'idéal ; elle agit avec la même généralité, la même inflexibilité ; retrempée dans la volonté générale, elle se dépouille des passions et préjugés particuliers. Dans la généralité des dispositions légales se trouve « le frein imposé à la volonté de l'agent chargé d'exécuter la loi. « C'est à la loi que les hommes doivent la justice et la liberté ; c'est cet organe salutaire de la volonté de tous qui rétablit dans le droit l'égalité naturelle entre les hommes, c'est cette *voix céleste* qui dicte à chaque citoyen les préceptes de la raison publique et lui apprend à agir selon les maximes de son propre jugement et à n'être pas en contradiction avec lui-même » (1). Seul le souverain peut édicter des lois. Cette souveraineté est exercée par le pouvoir législatif, c'est-à-dire par le peuple statuant directement sur ses affaires. Ce peuple a une notion nette de ses besoins quand il ne consulte que son cœur, quand les associations particulières n'altèrent pas l'expression de sa volonté. Il a une plus grande aptitude à comprendre les intérêts généraux que les rois (2). Il est sensé « et sous un autre langage il cache autant d'esprit que les hommes qui se croient lui être supérieurs. » Quand même on lui enlèverait tous les rois et même tous les philosophes, dirigé par son bon sens il se gouvernerait aussi bien et les choses n'iraient pas plus mal (3).

L'exercice du pouvoir législatif par le peuple est un des traits de la démocratie, gouvernement qui ne conviendrait qu'à un peuple des dieux (4). J.-J. Rousseau se contente dans sa cité idéale, de l'aristocratie, c'est-à-dire d'un régime où la puissance exécutive appartient à des citoyens élus par le peuple, ce dernier se bornant à exercer directement la fonction

(1) *Economie politique* dans l'*Encyclopédie* de Diderot.

(2) *Contrat social*, l. III, ch. IV.

(3) *Emile*, t. IV. p. 171.

(4) *Contrat social*, l. III, ch. IV : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas aux hommes. » Edit. Dreyfus-Brisac, p. 118.

législative, qui se confond avec la souveraineté (1). Les magistrats, même le roi, et J.-J. Rousseau préfère le roi électif, ne sont que les agents du souverain, ses commis. Dans une constitution idéale, l'exécutif est réduit à l'accomplissement pure et simple des ordres du souverain. De même que les citoyens remplissent le mieux leur rôle quand, sans consulter leur propre intérêt ils ne font qu'enregistrer la volonté générale qu'ils expriment par leur vote, de même un magistrat parfait doit se dépouiller entièrement de ses préjugés pour n'être que le bras qui exécute.

« Sitôt qu'indépendamment des lois un homme prétend se soumettre à une volonté privée, nous dit J.-J. Rousseau, il sort à l'instant de l'état civil, et se met vis-à-vis de lui dans le pur état de nature. La résistance est permise contre lui (2). »

La loi du devoir dirige tous les hommes liés par la convention car il n'y a « que des gens de bien qui savent administrer les lois » et il n'y a que d'honnêtes gens qui « savent leur obéir ». Dans la cité régie par le contrat social les lois s'exécuteront toutes seules, leur puissance dépend encore plus de leur sagesse que de la sévérité de leurs ministres, et « la volonté publique tire son plus grands poids de la raison qui l'a dictée » (3).

Ainsi, l'individu et le souverain ne feront qu'interpréter et suivre la loi supérieure, la justice, la loi naturelle « car il n'est pas plus permis d'enfreindre les lois naturelles par le contrat social qu'il n'est permis d'enfreindre les lois positives par des contrats des particuliers » (4).

Dans le contrat social de J.-J. Rousseau, comme on le voit, tout repose encore sur la confiance que lui inspire l'individu

(1) Il distingue l'aristocratie où la souveraineté appartient à un petit nombre de l'aristocratie où le pouvoir législatif appartient au peuple, mais où le gouvernement peut être confié à des agents électifs.

(2) *Economie politique*.

(3) *Economie politique*.

(4) *Lettres écrites de la Montagne*, partie I, lettre IV. M. Espinas, à notre avis, a exagéré l'importance que J.-J. Rousseau attachait au mot contrat qui serait, d'après lui, dans la pensée du premier, la *source* de la justice. Les citations que nous avons extraites de l'*Economie politique* prouvent que la pensée de J.-J. Rousseau ne varia pas sur ce point. Elle resta la même dans le *Contrat social* où il dit que « toute justice vient de Dieu ». V. Espinas et Dreyfus-Brisac, *Revue internationale de l'Enseignement*, 1895, Système de J.-J. Rousseau.

et la manifestation libre de sa volonté. Cet individu, il l'exalte, il en fait la pièce maîtresse de son édifice. Mais il exalte également l'Etat destiné à travailler à la conservation de l'individu. Cet Etat est tout puissant quand il agit dans les limites du contrat social. Il fixe l'importance des sacrifices qu'il peut imposer à ses membres, et J.-J. Rousseau semble croire que ni l'individu ne sera tenté d'abuser de sa liberté ni l'Etat de sa toute puissance, parce que tous les deux ils ne font qu'agir conformément aux lois de la nature, aux indications d'une justice supérieure que peut saisir la conscience de l'individu, ne consultant que ses lumières intérieures. Voilà l'idéal, voilà la cité et les hommes rêvés.

Voyons maintenant la réalité. Elle est toute différente. J.-J. Rousseau en a bien conscience. Il veut lui-même nous faire sentir la différence qui sépare l'homme naturel de l'homme faisant partie de la société.

Dans le programme de l'éducation qu'il applique à Emile il exprime le désir que son élève « sache que l'homme est naturellement bon, qu'il le sente, *qu'il juge de son prochain par lui-même*; mais qu'il voie comment la société déprave et pervertit les hommes, qu'il trouve dans leurs préjugés la source de tous leurs vices, *qu'il soit porté à estimer chaque individu, mais qu'il méprise la multitude* (1) ».

A cette multitude et aux hommes qui en font partie se rapporte la partie réaliste de l'ouvrage de J.-J. Rousseau. Il n'y a plus d'affirmation absolue, plus d'idéal commun proposé comme modèle pour toutes les sociétés. L'auteur proteste lui-même contre « les idées générales et abstraites qui sont la source des plus grandes erreurs des hommes » ; il raille « le jargon de la métaphysique » qui n'a pas fait découvrir une seule vérité et qui a « rempli la philosophie d'absurdités dont on a honte sitôt qu'on les dépouille de leurs grands mots. »

Il constate avec tristesse que « la fureur des systèmes » s'est emparée des esprits des écrivains de son siècle. « Nul, dit il, ne cherche à voir les choses commes elles sont, mais comme elles s'accordent avec son système » (2). Il accepte la

(1) *Emile*, l. IV, p. 202-203,
(2) *Emile*, édit. citée, l. IV, p. 306-309.
(2) *Emile*, l. IV, p. 211.

théorie des climats de Montesquieu, déclare avec lui que « toute forme de gouvernement n'est pas propre à tout pays » (1). « C'est à tort qu'on discute, d'après lui, sur la meilleure forme de gouvernement puisque chacune d'elles est la meilleure en certain cas, et la pire en d'autres » (2). Il nous dit encore : « Quand on demande absolument quel est le meilleur gouvernement, on fait une question insoluble comme indéterminée ; ou si l'on veut, elle a autant de bonnes solutions qu'il y a des combinaisons possibles dans les positions absolues et relatives des peuples (3) ».

J.-J. Rousseau admet même, tout comme Montesquieu, que les peuples ne sont pas toujours réformables.

Il considère comme « une entreprise dangereuse et vaine » de vouloir refaire la vie d'un peuple quand « une fois les coutumes sont établies et les préjugés enracinés (4) ». La vie d'une nation n'offre pas une espèce de table rase sur laquelle on puisse opérer. Il faut tenir compte de ses mœurs, de ses coutumes (5).

La liberté semble être l'attribut essentiel de l'individu, c'est en vue de consolider la liberté que le contrat social intervient. Eh bien ! la réalité nous montre que la liberté n'est pas « un fruit de tous les climats », qu'« elle n'est pas à la portée des peuples (6) ». Il peut y avoir des peuples qui, après avoir perdu la liberté, ne la recouvrent jamais (7). J.-J. Rousseau rit amèrement « de ces peuples avilis qui se laissent ameuter par des ligueurs, osent parler de la liberté sans même en avoir l'idée et, le cœur plein de tous les vices des esclaves, s'imaginent que pour être libre, il suffit d'être des mutins » (8). Voilà des hommes qui ne semblent même pas avoir l'idée de la liberté.

Et le peuple, la masse du peuple appelée à exprimer la volonté du souverain ? Qu'est-elle en réalité. La multitude,

(1) *Contrat social*, l. III, ch. VIII, édit. Dreyfus-Brisac.
(2) *Contrat social*, l. III, ch. III, p. 106.
(3) *Contrat social*, l. III. ch. IX, p. 132.
(4) *Contrat social*, C. soc. l. II. ch. VIII.
(5) *Contrat social*, l. II, ch. XII.
(6) *Contrat social*, l. III, ch, VIII.
(7) *Contrat social*, l. II, ch. VIII.
(8) *Gouvernement de Pologne*, ch. VI.

nous dit l'auteur, est aveugle et « souvent ne sait ce qu'elle veut » et « sait rarement ce qui lui est bon » (1). Cette multitude, il la qualifie ailleurs de « populace abrutie et stupide, échauffée d'abord par d'insupportables vexations, puis ameutée en secret par des brouillons revêtus de quelque autorité qu'ils veulent étendre (2) ».

Et la loi organe infaillible de la volonté formulée par la majorité ? « L'esprit universel de tous les pays répond le philosophe est de favoriser toujours le fort contre le faible et celui qui a contre celui qui n'a rien ; cet inconvénient est inévitable, il est sans exception (3) ».

J.-J. Rousseau qui a dit qu'il n'y a point de liberté sans lois et qu'il ne doit y avoir personne au-dessus des lois, constate que « mettre la loi au-dessus de l'homme est un problème en politique qu'on peut comparer à celui de la quadrature du cercle en géométrie ». En fait, ajoute-t-il, là où on croit faire régner les lois, ce sont les hommes qui gouvernent (4).

Dans son *Emile*, J.-J. Rousseau, adresse à son élève des paroles qui impliquent une protestation énergique contre l'abus que les hommes font de la loi : « C'est en vain qu'on aspire à la liberté sous la sauvegarde des lois. Des lois ! où est-ce qu'il en y a...? Partout tu n'as vu régner sous ce nom que l'intérêt particulier et les passions des hommes » (5). Si l'intérêt particulier et les passions personnelles tiennent une place aussi importante dans la vie, comment trouver une somme d'intérêts généraux pouvant servir de support et de but à la souveraineté? J.-J. Rousseau avoue franchement que « ce que les intérêts particuliers ont de commun est si peu de chose, qu'il ne balancera jamais ce qu'ils ont d'opposé » (6). Dès lors, les prétendus ordres qui réclament des privilèges pour des services qu'ils ne rendent qu'à eux-mêmes, l'aristocratie héréditaire et plus particulièrement le roi, ne sont que des privilégiés qui profitent de leur situation exceptionnelle

(1) *Contrat social*, l. II, ch. VI.
(2) V. 9e *lettre de la Montagne*.
(3) *Emile*. l. IV.
(4) *Gouvernement de la Pologne*, ch. I.
(5) *Emile*, l. IV, p. 138, 139.
(6) *Emile*, l, IV, p. 55, note.

pour opprimer le peuple ; les députés représentants eux-mêmes, sont des usurpateurs de la confiance de la nation. Ce que dit J.-J. Rousseau de la représentation répand une lumière très vive sur la psychologie de sa doctrine.

Croyant ne découvrir dans la société qu'une lutte d'intérêts, qu'égoïsme âpre, il ne croit pas qu'un homme, un ordre, puissent représenter les intérêts d'un peuple. Il ne voyait pas dans le monde un certain fonds d'idées de justice et d'équité dont tous les membres de la société seraient également pénétrés. Il ne croyait pas à la solidarité de fait, produit de la vie sociale; il ne voyait que l'injustice, le conflit d'intérêts qui séparent les membres de la société. Par un effort d'un raisonnement subtil, il donna corps à sa méfiance en déclarant (1) que seul le souverain pouvait exprimer la volonté générale ; il faisait de ce souverain le représentant idéal de la solidarité nationale et poussant sa méfiance jusqu'au bout, il voulait que la volonté générale fût traduite par la réunion des volontés de tous les intéressés. Quand J.-J. Rousseau nous dit : la souveraineté c'est la volonté, la volonté ne se représente pas parce qu'elle n'est pas aliénable et que sa représentation équivaut à son aliénation, il veut dire en d'autres termes : je ne suppose à aucun organe existant assez de moralité sociale pour faire de lui l'interprète de mes besoins et le défenseur de mes intérêts ; je le crois invinciblement porté à abuser dans son propre intérêt du pouvoir que je lui confie.

Aussi J.-J. Rousseau considère-t-il comme malheureuse la civilisation qui, avec son progrès, amène la formation des classes, la spécialisation, la division des intérêts, des occupations absorbantes qui font que l'homme poussé par le désir du lucre, aime mieux payer et avoir des représentants au lieu d'agir lui-même. « C'est le tracas du commerce et des arts, c'est l'avide intérêt du gain, nous dit l'auteur du *Contrat social*, c'est la mollesse et l'amour des commodités qui changent les services personnels en argent. » « Dans un pays vraiment libre, continue-t-il, les citoyens font tout avec leurs bras et rien avec de l'argent ; loin de payer pour s'exempter

(1) V. le célèbre chapitre « Des députés ou représentants », C. soc. l. III, ch. XV.

de leurs devoirs, ils payeraient pour les remplir eux-mêmes » (1).

Pour qu'un pays puisse être vraiment libre, il faut qu'il puisse se gouverner directement ; pour cela, l'Etat ne doit occuper qu'un petit territoire. J.-J. Rousseau se prononce pour de petits États reliés entre eux par un système fédératif qui leur permettra de se défendre contre les attaques de l'extérieur. Mais la réalité ici encore était contraire à son rêve. Les petits États et la fédération n'étaient qu'une exception.

Aussi au fur et à mesure qu'on poursuit cette étude, on voit se creuser l'abîme entre la réalité telle que la voyait J.J. Rousseau et l'idéal qu'il assignait aux générations de l'avenir. Cette contradiction qu'il faisait ressortir à toutes les pages de ses œuvres, sa protestation contre les abus existants étaient la négation de l'ordre social établi. J.-J. Rousseau avait beau déclarer dans quelques passages isolés, qu'il ne croyait pas toutes les sociétés capables d'arriver à un état parfait, qu'il fallait tenir compte des conditions spéciales de la vie locale, la brèche était ouverte. La masse, réveillée d'un long sommeil, vit briller au loin un feu d'espérance et elle tourna vers lui ses regards. Malgré les avertissements que contient le *Contrat social*, l'idée de la possibilité de la reconstruction sociale, l'idée de l'homme infiniment perfectible, dépravé seulement par la vie sociale l'emportèrent, et c'est ainsi que J.-J. Rousseau devint l'âme du mouvement révolutionnaire.

Le succès de ce mouvement auprès des masses populaires s'explique surtout par ce fait que J.-J. Rousseau ne se contente pas de critiquer l'ordre politique ; on trouve également chez lui la condamnation de l'ordre social. Sans doute, il est partisan de la propriété dont le respect et le maintien est un des buts principaux de l'établissement des pouvoirs publics, mais il considère l'inégalité des fortunes, la propriété, l'argent, comme les causes déterminantes de la dégradation de l'homme et de la société.

L'établissement de la propriété qui est l'origine de la société civile est aussi le commencement des misères humai-

(1) *Contrat social*, l. III, ch. XV, p. 161.

nes (1). « Concurrence et rivalité d'une part, de l'autre, l'opposition d'intérêts et le désir caché de faire son profit aux dépens d'autrui ; tous ces maux sont, d'après Jean-Jacques, le premier effet de la propriété et le cortège inséparable de l'inégalité naissante (2) »

L'inégalité économique entraîne immédiatement une distinction entre les puissants et les faibles, qui, à son tour, est suivie d'une troisième entre le maître et l'esclave, qui est « le dernier degré de l'inégalité et le terme auquel aboutissent enfin toutes les autres » (3). Ce n'est pas la propriété seule qui est responsable des injustices sociales. Le mot de « finance » est un mot d'esclave ; c'est avec l'argent « qu'on se forge des fers (4) ».

Si l'on ajoute à ces protestations véhémentes contre la richesse des passages où Rousseau déclare que personne n'est dispensé de l'obligation de travailler et qu'il « n'est pas juste que ce qu'un homme a fait pour la société, en décharge un autre de ce qu'il lui doit » (5) ; où il fait l'éloge enthousiaste des paysans, où il condamne les grandes villes avec les richesses qui y sont accumulées, on comprendra aisément la répercussion que dût avoir cette partie de son œuvre inspirée toujours par le contraste qu'il fait ressortir entre la réalité et l'idéal.

Défenseur éloquent de la propriété, il donne ainsi naissance au communisme !

C'est toujours cette même vue sur la double tendance de J.-J. Rousseau qui va nous expliquer et préciser ses idées et son influence en matière religieuse. Le même auteur qui,

(1) *De l'inégalité parmi les hommes*, deuxième partie et, notamment, le début.

(2) *Discours sur l'inégalité*, deuxième partie : « Que de crimes, de guerres, de meurtres, que de misères et d'horreurs n'eût point épargné au genre humain celui qui, arrachant les pieux et comblant le fossé, eût crié à ses semblables : Gardez-vous d'écouter cet imposteur ; vous êtes perdus si vous oubliez que les fruits sont à tous et que la terre n'est à personne ».

(3) V. *Ibid.*

(4) *Contrat social*, l. III, ch. XV, p. 167. V. aussi : *Considération sur le gouvernement de la Pologne*, ch. II. « Cherchez en tout pays, en tout gouvernement et par toute la terre vous n'y trouverez pas un grand mal moral et politique où l'argent ne soit mêlé ».

(5) *Emile*, l. III, p. 90.

au nom de la liberté absolue de l'individu, au nom de son idéal social, condamne la religion nationale et le christianisme (1) comme défavorables au développement de l'instinct social, qui flétrit l'intolérance d'une façon générale, aboutit à la religion civile dont les dogmes doivent s'imposer à tous les membres de la société (2).

Cette religion civile est la conséquence forcée d'un élément spiritualiste que J.-J. Rousseau introduit dans la construction de son *Contrat social* et auquel il est obligé d'avoir recours pour combler le fossé qui existe entre le monde qu'il rêve et le monde où il vivait.

Considérez, en effet, les hommes isolés, sans lien moral entre eux, constituant non un corps, mais un troupeau, sans pensée ni volonté communes, voyez la foule ignorante : comment ces éléments disparates peuvent-ils former une société organisée, ayant pour organe une volonté unique? Nous avons déjà constaté qu'il y a une telle opposition d'intérêts entre les hommes qu'il est impossible de faire de ces intérêts une base suffisante pour la construction d'une personnalité publique. L'homme avant son entrée dans la vie sociale et l'homme déjà né à la vie sociale ne sont pas les mêmes. « Les bonnes institutions sociales sont, d'après J.-J. Rousseau, celles qui savent le mieux *dénaturer* l'homme, lui ôter son existence absolue pour lui en donner une relative, et transporter le moi dans l'unité commune ». Ce ne sont pas les individus réels, avec leurs intérêts qui envisagés sous un certain aspect, constituent la personnalité publique, ce sont des individus entièrement différents, ayant reçu une nouvelle vie de l'âme sociale, de l'âme collective (3).

(1) « On nous dit qu'un peuple de vrais chrétiens formerait la plus parfaite société qu'on puisse imaginer. Je ne vois à cette supposition qu'une grande difficulté : c'est qu'une société de vrais chrétiens ne serait plus une société d'hommes ». J.-J. Rousseau critique vigoureusement la doctrine ultramontaine qui « donnant aux hommes deux législations, deux chefs, deux patries, les soumet à des devoirs contradictoires ».. « Tout ce qui rompt l'unité sociale ne vaut rien.»

(2) « Sans pouvoir obliger personne à les croire, il peut bannir de l'Etat quiconque ne les croit pas ; il peut le bannir non comme impie mais comme insociable, comme incapable d'aimer sincèrement les lois, la justice, et d'immoler au besoin sa vie et son devoir ». *Contrat social*, l. IV, ch. VIII.

(3) *Emile*, l. I, p. 9-10.

Mais comment se crée cette âme collective, cette conscience générale puisque dans les éléments de la réalité on ne voit rien qui puisse contribuer à la former. J.-J. Rousseau en transformant par un coup de baguette la volonté des particuliers, la volonté de tous en une volonté générale, infaillible, semble avoir procédé comme les auteurs du moyen âge, comme, par exemple, Suarez quand ils essayaient d'expliquer la fondation de la société politique et de la souveraineté. La multitude inorganisée, d'après l'auteur du traité *De Legibus* devient un corps politique, sans doute, par suite d'un consentement tacite des intéressés, mais elle n'acquiert sa personnalité, son moi collectif que par l'intervention de Dieu qui confère la personnalité, la conscience collective au corps politique. C'est une intervention surnaturelle, un élément extérieur que transforme la multitude confuse, un simple agrégat en un corps mystique constituant un être moralement un (1).

J.-J. Rousseau a conservé et les habitudes de langage et les idées des auteurs du moyen âge sur ce point. Il dit plus d'une fois que la justice vient de Dieu. La loi est « pour lui l'expression d'une voix céleste »; elle est assimilée à « la voix de Dieu sur la terre » ou parfois encore à la loi naturelle ; il l'appelle l'ordre social, ordre sacré (2).

Il discute la question de savoir dans quelle mesure l'intervention de Dieu s'accorde avec la souveraineté de la nation (3).

Seulement, l'auteur du *Contrat social* ne fait pas intervenir Dieu comme force créatrice de la société ; cette force, c'est la conscience qu'il appelle, comme nous l'avons vu « juge infaillible du bien et du mal qui rend l'homme semblable à Dieu ». Ce que ne peut faire la collection de quelques individus faillibles s'opère miraculeusement par l'intervention de la conscience, de la conscience collective. C'est ainsi que J.-J. Rousseau est amené à parler à chaque instant de la volonté générale infaillible et indestructible ; cette volonté est la pierre angulaire de son édifice ; elle se confond avec la conscience collective et transforme tout par son contact ; elle

(1) Voir une analyse assez complète de la doctrine de Suarez sur ce point dans Janet, *op. cit.*, t. II, p. 65.

(2) *Contrat social* l. III, ch. X, XIV.

(3) *Lettres écrites de la montagne*, 1re Partie l. VI.

communique une communauté de vues et d'aspirations, la compréhension de l'intérêt général aux individus, elle plie les gouvernants en les soumettant à la loi. C'est elle qui introduit véritablement l'unité dans la vie sociale. Pour maintenir cette unité, on ne saurait prendre trop de précautions. Il ne suffit pas que l'harmonie règne seulement entre les intérêts matériels des hommes; il faut qu'une partie au moins de l'être moral porte l'empreinte de cette unité, participe de l'âme collective. La religion civile, religion purement sociale est tout indiquée dans ce but. Elle cimente l'union des cœurs et des âmes. Elle est une condition de l'existence de l'âme sociale.

Voilà comment J.-J. Rousseau arrive à jeter un pont entre les deux rives qui séparent les deux mondes dans lesquels il nous introduit, et comment il concilie les deux parties de son ouvrage en apparence contradictoires.

On voit donc que le contraste entre l'idéal et la réalité joue un rôle capital dans sa doctrine, et, j'ajoute, explique l'influence très différente qu'il exerce sur sa génération et même sur nous. Dans le domaine politique, on peut voir en lui l'auteur de l'individualisme le plus outré et l'inspirateur de l'étatisme le plus absolu. Dans le domaine économique et social, il est partisan de la propriété qu'il place sous la garantie du *Contrat social*, et en même temps par la critique qu'il fait de la richesse, de l'inégalité et de ses effets il prête la main aux communistes. Dans le domaine religieux, il plaide pour la liberté de conscience, attaque vigoureusement l'intolérance qu'il reproche au catholicisme, et en même temps, il impose à la société politique une religion civile sanctionnée par la législation positive. Par l'élément spiritualiste, par la tendance religieuse qui marquent son œuvre il engendre le romantisme et contribue à la renaissance du catholicisme (1).

Au point de vue de la tactique, lui qui veut que toute constitution ne soit refaite qu'après avoir reçu le consentement unanime de la nation, qui proteste contre l'usurpation de la souveraineté par une ville ou une capitale, sera invoqué pour justifier le droit à la résistance, pour légitimer la dictature de Paris. Nous avons expliqué la cause de cette double influence.

(1) *J.-J. Rousseau*, par Lanson dans la *Grande Encyclopédie*.

Elle vient de la tendance idéaliste de J.-J. Rousseau, de l'opposition constante entre le rêve et le monde réel. Il nous faut noter rapidement maintenant ce qu'il sut entrevoir de vrai dans l'avenir, ce qu'il put deviner du mouvement moderne, ce qui resta dans son œuvre.

J.-J. Rousseau contribua plus que personne à relever la dignité de l'individu. Il exalta l'individu libre. « Renoncer à sa liberté, déclare-t-il dans son *Contrat social*, c'est renoncer à sa qualité d'homme, aux droits de l'humanité, même à ses devoirs » (1).

Il lança dans le monde l'idée de l'humanité, de l'être humain devant être respecté parce qu'il en fait partie. « Apprenez à votre élève, nous dit-il dans son *Emile*, à aimer tous les hommes... ; parlez devant lui du genre humain avec attendrissement, avec pitié même, mais jamais avec mépris (2) ».

Cet homme qu'il veut libre, il le veut égal par l'égalité de droit ; il invite le législateur à substituer « une égalité morale et légitime à ce que la nature avait pu mettre d'inégalité physique entre les hommes » (3).

Dans sa préoccupation de l'égalité et de la liberté, il donne à la loi la formule qui est encore invoquée de nos jours comme la plus protectrice de l'individu.

Combattant les intérêts particuliers qui agissent au détriment de la société, du bien général et du bonheur collectif, il éleva l'Etat à la hauteur d'un véritable organe de la solidarité nationale et réagit avec une vigueur extrême contre la conception de l'Etat patrimonial. Il conçoit l'homme comme un être capable d'un sentiment de large solidarité s'accordant dans sa pensée avec le sentiment de sa conservation personnelle. Pour J.-J. Rousseau, « nous trouvons dans notre conscience et dans notre sentiment la justification du précepte qu'il faut agir avec autrui comme nous voulons qu'on agisse avec nous. » Il admet chez l'homme « la force d'une âme expansive qui l'identifie avec son semblable ». « C'est parce qu'un

(1) « Cette renonciation, continue-t-il (l. I, ch. IV), est incompatible avec la nature humaine ; et c'est ôter toute moralité à ses actions que d'ôter toute liberté à sa volonté ».

(2) *Emile*, l. IV, p. 172 173.

(3) V. p. E. C. S.

homme se sent dans son prochain, continue-t-il, qu'il souffre de sa souffrance, qu'il ne veut pas le faire souffrir ». Il affirme que « l'amour des hommes dérivé de l'amour de soi est un principe de la justice humaine » (1).

Si pour la réalisation de cet idéal élevé de la solidarité, de l'égalité, de la liberté et on peut dire de la fraternité il arme l'Etat d'un pouvoir exorbitant, si la violence et l'abus pouvaient en résulter, si l'humanité égarée par la poursuite d'un rêve parfois insaisissable commet quelques erreurs, disons avec J.-J. Rousseau et c'est encore un argument en faveur de la liberté : « l'abus est inévitable, il vaut encore mieux qu'un peuple soit malheureux par sa faute qu'opprimé sous la main d'autrui » (2).

Ce que nous avons dit suffit pour démontrer qu'il y a entre Montesquieu et J.-J. Rousseau des différences profondes. Ils ont voulu tous les deux la liberté, mais leur inspiration et leur méthode sont entièrement opposées. Ils incarnent deux tendances d'esprit qui sont propres à l'esprit humain et qu'il ne faut pas méconnaître. Mais tous les deux ils ont été de leur époque, tous les deux ils firent appel au passé pour y trouver des éléments de leur œuvre. Voyons maintenant les éléments communs, qu'ils trouvèrent dans le patrimoine légué par les siècles précédents et qu'ils utilisèrent pour la construction de leurs doctrines politiques.

J. Tchernoff,
Chargé de cours à la Faculté de droit d'Aix.

(*A suivre*)

(1) *Emile*, l. IV, p. 197-198.
(2) *Lettres de la Montagne*, partie II, lettre II.

CHRONIQUE FISCALE ET FINANCIÈRE

LES BUDGETS DE 1901 ET 1902

SOMMAIRE. — 1. La nouvelle évaluation des propriétés bâties. — 2. Un nouvel essai de répartition et un dégrèvement de la contribution mobilière. — 3 Les automobiles et vélocipèdes. — 4. Pouvoirs des conseils généraux et municipaux en matière de centimes. — 5. Les alcools dénaturés et les alcools d'industrie. — 6. Modifications aux droits de licence. — 7. Le projet de monopole du pétrole. — 8. Un complément de la réforme des droits de succession. — 9. Extension du privilège des contributions directes. — 10. Un essai d'amortissement. — 11. Quelques modifications dans certaines subventions de l'Etat — 12. Garantie contre l'augmentation du nombre des fonctionnaires. — 13. Les logements des fonctionnaires. — 14. La comptabilité des traitements militaires. — 15. Comptes spéciaux — 16. Le budget spécial et l'autonomie financière de l'Algérie.

Le trait caractérisque des budgets en 1901 et de 1902 est qu'à l'avance ils se présentaient tous deux en déficit. Ils ne contenaient pas seulement, comme tous les budgets précédents, des augmentations déguisées d'impôts ; ils dérogaient consciemment, dans l'évaluation des recettes, à la loi de l'antépénultième année et offraient des estimations que tout le monde savait être exagérées. Si ce ne fut pas la cause unique des déficits considérables qui ont été constatés dans le cours de ces deux exercices, c'en fut du moins la cause principale ; et les inconvénients politiques et financiers qui en sont résultés ont été une leçon pour l'avenir.

Pour le reste, les deux budgets de 1901 et 1902 ne diffèrent guère des précédents. Dans l'une et l'autre de ces deux années, il a fallu voter des douzièmes provisoires, — deux en 1901, trois en 1902, — à raison de la défectueuse méthode de travail adoptée par la Chambre des députés, pour laquelle la discussion du budget est de plus en plus un prétexte à manifestations oratoires et politiques et qui garde la fâcheuse habitude d'insérer dans les lois de finances non seulement des réformes fiscales, mais encore des dispositions entièrement étrangères aux questions financières. De plus en plus, aussi, les lois des douzièmes provisoires contiennent des dispositions de caractère permanent, au lieu de se borner à donner des autorisations provisoires de percevoir les recettes et de payer les dépenses.

Si l'on écarte la réforme des droits de mutation par décès, qui est contenue dans le budget de 1901, et à laquelle nous avons consacré une étude spéciale (1), les solutions nouvelles que nous avons à analyser sont, en général, plus nombreuses qu'importantes.

1. LA NOUVELLE ÉVALUATION DES PROPRIÉTÉS BATIES. — En faisant de l'impôt foncier sur les propriétés bâties un impôt de quotité, la loi du 8 août 1890 avait décidé que tous les ans une nouvelle révision des revenus serait effec-

(1) V. notre *Chronique* de juil.-août 1901, p. 126.

tuée. C'est à partir du 1er janvier 1901 que la première révision décennale a été appliquée (1). On profite de la circonstance pour introduire une importante modification dans les déductions qui doivent être opérées, pour le calcul de l'impôt, sur les valeurs brutes. Elles restent fixées à 25 p. 100 pour les maisons, mais sont portées, pour les usines, au tiers, à 40 p. 100 (2), dans le but de donner satisfaction à de nombreuses réclamations basées sur l'augmentation croissante du coût de l'outillage industriel et sur la nécessité de plus en plus fréquente de son renouvellement (3). Il faut se rappeler que l'outillage, — immeuble par destination —, rentre dans le calcul de la valeur locative des immeubles soumis à l'impôt (4).

Le délai des réclamations contre les nouvelles évaluations est fixé de la même manière qu'en 1890 : 6 mois à partir de la publication des rôles de 1901, 3 mois à partir de la publication des rôles de 1902 et de 1903 (5).

2. Un essai de nouvelle répartition et un dégrèvement de la contribution mobilière. — De tous les inconvénients de l'impôt de répartition, le plus connu, le mieux affirmé par l'expérience, est la nécessité qu'il implique de dégrèvements successifs, alors qu'au contraire tout impôt doit, en bonne justice, fournir au budget, avec les progrès de la richesse publique, des ressources de plus en plus considérables. L'inconvénient est surtout grave quand il s'agit d'un impôt général sur le revenu, comme notre contribution mobilière, puisque, dans tous les pays où il est de quotité, l'impôt sur le revenu voit son rendement s'accroître automatiquement.

Les inégalités inhérentes aux impôts de répartition obligent fatalement le Parlement, notamment à la suite des évaluations nouvelles qui font apparaître ces inégalités, à dégrever les départements que les statistiques font apparaître comme payant un contingent supérieur, proportionnellement aux éléments imposables, à celui des autres départements. Il est légitime qu'on fasse supporter les conséquences du dégrèvement par ces derniers, et c'est ainsi qu'on procède. Mais il est également naturel que ces derniers protestent, et, que, comme il ne peut être question de revenir sur un dégrèvement imposé par l'équité, on finisse par supprimer la surcharge sans supprimer le dégrèvement. En un mot les mesures de cette nature se traduisent nécessairement par une diminution du contingent total.

Ce fait s'est vérifié bien des fois déjà pour l'impôt foncier (6). Il vient de se produire à nouveau, dans des circonstances dignes d'attention, pour la contribution mobilière, d'autant plus fâcheusement que le budget n'est

(1) L. 13 juil. 1900, art. 2.

(2) Le premier chiffre était, on le sait, déjà adopté par la loi de frimaire an VII.

(3) V. observations de M. Boucher, *J. O.*, 10 juil. 1900, Ch., déb. parl., p. 1913. La disposition a son origine dans un amendement de ce député, qui maintenait l'ancienne déduction pour les bâtiments, mais la portait à 50 p. 100 pour l'outillage.

(4) La contribution foncière des propriétaires d'usines s'est ainsi trouvée réduite de 10 p. 100.

(5) Art. 3. — Les mots « et de 1903 » ont été ajoutés à la suite d'un amendement de M. Fouquet (Ch. 9 juil. 1900, *J. O*, Déb. parl., 10 juil. 1900, p. 1913). Le ministre avait, pour résister à l'adoption de l'amendement, fait remarquer qu'il ne s'agissait pas, comme en 1890, d'une refonte générale de l'impôt.

(6) V. notre *Chronique* de mai-juin 1898, p. 492.

guère en situation de supporter l'important déficit qui en a été la conséquence.

Les propositions antérieures qui avaient pour but de reporter sur les circonscriptions peu chargées une partie du contingent des départements trop chargés n'ont pas pu aboutir (1).

Il n'y avait donc pas eu de dégrèvement ni de changement dans les répartitions depuis 1832.

Une disposition de la loi des contributions directes de 1902 (2), connue sous le nom d'amendement Lemoigne, portait : « Le contingent en principal de la contribution personnelle et mobilière est réparti entre les départements proportionnellement à l'ensemble des valeurs locatives d'habitation, constatées par les agents des contributions directes dans le travail de révision des propriétés bâties qu'ils ont effectué en 1899 et 1900. »

Le résultat de cette disposition fut de déplacer l'impôt entre les déparments jusqu'à concurrence de 3.396.244 fr. (3).

Il se peut que l'équité ait eu sa part dans le vote des Chambres. Mais ce qui le détermina sans doute, ce fut le soin que l'auteur de l'amendement avait eu de publier la liste des départements appelés à bénéficier de la réforme ; le nombre de ces départements dépassant celui des départements surchargés (4), leurs représentants votèrent en masse pour la réforme, contrairement à l'avis du gouvernement et des commissions financières de la Chambre et du Sénat.

L'effet de la disposition de 1901 fut encore aggravé par cette circonstance qu'une circulaire ministérielle (5), interprétant inexactement le texte, invita les conseils électifs à tenir compte, dans les répartements et les sous-répartements, des nouvelles valeurs locatives d'habitations. Considérant comme un « principe » que les évaluations de 1890 devaient servir de base à la fixation de tous les contingents, collectifs et individuels, elle soumit aux conseils généraux deux projets basés sur la nouvelle disposition, l'un faisant uniquement état des valeurs locatives, l'autre tenant compte en même temps du nombre des contribuables passibles de la taxe personnelle.

Cette circulaire fut suivie par un grand nombre de conseils locaux, tant dans les départements surtaxés que dans les départements dégrevés. Il y eut des contribuables dont la contribution augmenta de plus de 100 p. 100 (6).

(1) Une proposition Bisseuil, qui prenait 11 millions sur le contingent de 46 départements pour le reporter sur les 41 autres, fut votée par la Chambre en 1884, mais repoussée par le Sénat. D'autres propositions voulaient que la répartition de l'impôt mobilier suivit chaque année le mouvement des valeurs locatives : chaque département aurait été imposé proportionnellement à l'ensemble de ses valeurs locatives imposables. Proposition Roy, en 1893, votée par la Chambre, puis disjointe ; proposition Rey, 9 juil. 1900, *Journ. Off.* du 10, Débats, Chambre, p. 1916, repoussée par la Chambre.

(2) L. 10 juil. 1901, art. 3.

(3) Le contingent total était de 73.776.047 fr. et les valeurs locatives de 1.699.077.123 fr.; le taux moyen de la répartition est donc de 4 fr. 342.125 p. 100.

(4) 56 d'un côté et 31 de l'autre.

(5) Du 17 juil. 1901.

(6) V. le *Temps*, du 5 fév. 1902.

Dans les départements surchargés, certains conseils généraux répartirent la surcharge dans la même proportion que le contingent antérieur. D'autres la firent exclusivement passer sur les communes dont l'insuffisance d'imposition avait amené la surcharge.

La répartition conforme à la circulaire ministérielle produisit, dans l'intérieur des communes, d'autres perturbations encore. On sait que les répartiteurs, dans les campagnes, tiennent généralement compte, pour la répartition de l'impôt mobilier, non seulement des valeurs locatives, mais de la situation de fortune. Cela est illégal sans doute, mais cela est à la fois dépourvu d'inconvénients, parce que, dans les petites communes, les ressources de chacun sont approximativement connues, et nécessaire, parce que, dans ces mêmes communes, les valeurs locatives des habitations diffèrent fort peu entre elles. A la suite de la circulaire ministérielle, les répartiteurs se crurent fréquemment obligés de faire une répartition conforme à la légalité. Ce fut une nouvelle source de réclamations.

A la suite des plaintes des départements surchargés, l'effet habituel des transpositions opérées sur les impôts de répartition se produisit. A partir de 1903, et en vertu de la loi du 16 juillet 1902, le contingent total de l'impôt mobilier fut diminué d'une somme égale au montant de la transposition : en un mot les départements surchargés en 1902 revinrent à leur situation antérieure, tandis que les départements dégrevés en 1902 gardaient le bénéfice de leur dégrèvement.

Le dégrèvement opéré à partir de 1903 n'aboutit pas cependant à supprimer pour tout le monde la charge résultant de la réforme de 1901. Beaucoup de conseils généraux avaient suivi l'invitation qu'en cette dernière année le ministre des finances leur avait adressée. Par conséquent il y avait, en grand nombre, des arrondissements, des communes, des particuliers qui prenaient, dans le contingent départemental, une plus lourde charge que par le passé. Ce contingent avait beau n'être pas supérieur, ou être devenu inférieur au contingent départemental d'avant 1901, il y avait des arrondissements, des communes et des particuliers plus fortement grevés qu'autrefois.

D'autre part, le dégrèvement accordé à certains départements avait eu pour effet, nécessairement, de diminuer dans ces départements la valeur non seulement des centimes généraux (diminution compensée par la surcharge des autres départements), mais des centimes départementaux. Les conseils généraux de ces départements s'étaient donc trouvés obligés, pour empêcher la diminution des recettes départementales, d'augmenter le nombre des centimes départementaux. Les arrondissements, communes et contribuables qui subissaient une surcharge par le fait de la modification des contingents, en subissaient une autre par le fait des nouveaux centimes. Tout cela subsista depuis 1903.

En somme, si les départements surchargés sont retournés à peu près à leur situation primitive, de profonds bouleversements se sont opérés dans les départements dégrevés.

Réciproquement, dans les départements et les communes surchargés,

les centimes ont donné un produit supérieur au produit ancien, et on n'a su quel emploi donner à l'excédent.

La disposition de la loi des contributions directes de 1903 a été suivie d'une nouvelle circulaire ministérielle, qui soumet aux conseils généraux six projets de répartition, après avoir conseillé à ceux d'entre eux qui n'avaient pas suivi les conseils de la circulaire de 1901, de ne pas chercher à réaliser, pour 1903, la péréquation à laquelle l'Etat a lui-même renoncé.

Le projet numéro 1 répartit le contingent du département entre les arrondissements « au prorata des contingents compris dans les rôles de 1902 ». Il est destiné aux conseils généraux qui, aussi bien dans les départements dégrevés que dans les départements surchargés, avaient, pour 1902, maintenu les anciennes bases de répartition, c'est-à-dire qui avaient, proportionnellement à l'ancien répartement entre les arrondissements, fait subir à tous les arrondissements la surcharge ou fait profiter tous les arrondissements du dégrèvement (1).

Les projets numéros 2 et 3 sont destinés aux conseils généraux qui s'étaient conformés à la circulaire de 1901 et qui ne voudront pas revenir sur leur détermination.

La circulaire ne conseille pas, d'ailleurs, aux conseils généraux de maintenir leur essai de péréquation ; elle estime avec raison que, l'Etat ayant renoncé à la péréquation, à cause des surcharges que subissaient certains départements, les conseils généraux ont la même raison de renoncer à la péréquation dans le ressort du département.

Elle leur conseille de préférence le choix entre les projets numéros 4 et 5, qui permettent aux conseils généraux, sans renoncer à la péréquation, d'en atténuer les effets, certaines communes, dans ces projets, subissant une surcharge au profit des autres communes ; mais la surcharge, pour aucune commune, ne dépasse 5 0/0 ; le surplus de la surcharge que devrait subir une commune pour que la péréquation fut absolue, sera reporté sur les autres communes au prorata des dégrèvements dont elles auraient été appelées à bénéficier.

Enfin le tableau numéro 6 est destiné aux départements que le budget de 1902 avait surchargés, qui bénéficient du dégrèvement établi à partir de 1903 et qui, pour 1902, avaient fait supporter à certaines communes seulement la surcharge. Il tient compte de l'hypothèse où les conseils locaux voudraient maintenir aux communes la situation qui leur aurait été faite, c'est-à-dire réserver le dégrèvement de 1903 aux communes surchargées en 1902.

Il va sans dire que ces projets ne constituent que des indications, des propositions. Les conseils locaux restent libres de fixer comme il leur convient les répartitions qui leur incombent. L'Etat n'a que le droit, si une des répartitions ne lui paraît pas juste, d'y substituer une répartition

(1) La circulaire dit que ce projet est également destiné aux départements où les bases de répartition ont été modifiées en 1902, mais sans que des protestations se fussent élevées. L'absence de protestation implique que l'opinion publique approuvait les modifications ou que ces modifications paraissaient insignifiantes.

sur les bases de la répartition précédente. En fait, le résultat auquel il arriverait ainsi ne serait pas satisfaisant, puisqu'il serait forcé de maintenir, en tout ou en partie, les solutions introduites par la loi de 1901 (1).

Dans l'intervalle, la loi de finances de 1902 (2) avait pris, pour l'exercice 1902 seulement, une mesure transitoire. Dans les communes dont le contingent en principal était élevé par l'effet de la loi de 1901, le contribuable surchargé de plus de 5 0/0 par l'effet de cette loi, obtint « d'office remise du montant de cette augmentation, sauf si sa contribution personnelle mobilière dépassait 125 fr. pour la part de l'Etat » (3). Ainsi l'Etat prenait à sa charge un dégrèvement dont bénéficiaient certains contribuables, dans toutes les communes surchargées par l'effet, non seulement de la loi de 1901, mais de la circulaire ministérielle. En un mot, les communes surchargées bénéficiaient de cette disposition, même si elles se trouvaient dans des départements dégrevés. Pour les années suivantes, les conseils locaux, prévenus à temps, pourront prendre leurs mesures pour que les arrondissements, communes et particuliers qui avaient été surchargés, reviennent tous à la situation antérieure.

3. Les automobiles et vélocipèdes. — La loi du 13 avril 1898 (4) avait fixé le tarif des voitures automobiles en tenant compte exclusivement du nombre de places.

L'art. 5 de la loi des contributions directes de 1901 modifie les tarifs de la manière suivante pour les voitures automobiles :

VILLES, COMMUNES OU LOCALITÉS dans lesquelles le tarif est applicable	SOMMES A PAYER non compris les centimes de non-valeurs		
	pour chaque voiture automobile		pour chaque cheval-vapeur ou fraction de cheval-vapeur (5)
	à 1 ou 2 places	à plus de 2 places	
	francs	francs	francs
Paris	50	90	5
Les communes autres que Paris ayant plus de 40.000 âmes de population	40	75	5
Les communes de 20.001 à 40.000 âmes	30	60	5
Les communes de 10.001 à 20.000 âmes	25	50	5
Les communes de 10.000 âmes et au-dessous	20	40	5

(1) C'est ce que dit la circulaire.
(2) L. 29 mars 1902, art. 2.
(3) Il fut convenu que cela s'appliquerait aux contribuables des départements dégrevés par la loi de 1901, mais qui se trouvaient surchargés par l'effet de la circulaire ministérielle du 17 juil. 1901.
(4) V. notre *Chronique* de mai-juin 1898, p. 500.
(5) Pour faciliter l'application de cette disposition, les possesseurs de voitures automobiles doivent indiquer dans leur déclaration la force en chevaux-vapeur du moteur.

On voit que la taxe fixe est diminuée de 20 à 10 fr. suivant les cas; mais, en somme, l'impôt est augmenté, puisque le gouvernement compte sur une plus-value d'environ 3.000 fr. (1).

Le même texte spécifie que les voitures automobiles non suspendues sont elles-mêmes passibles de la taxe si elles servent au transport de personnes.

La loi des contributions directes de 1902 (2) soumet également les voitures automobiles à l'impôt des prestations, ainsi que les tracteurs et les voitures attelées à ces tracteurs. La jurisprudence du Conseil d'Etat était déjà en ce sens. La loi ajoute que le « tarif de conversion en argent des voitures automobiles et des tracteurs, arrêté chaque année par le Conseil général, ne peut dépasser celui que comportent les voitures à traction animale dont la taxe est la plus élevée. Ce tarif peut être majoré à raison du nombre des chevaux-vapeur, ou fraction de cheval-vapeur, ne devant pas être toutefois supérieure au tier, de la taxe afférente à la bête de trait la plus imposée ».

D'autre part, la loi des contributions directes de 1901 (3) a déterminé limitativement, pour mettre fin à des abus (4), les vélocipèdes qui sont considérés, au sens de l'art. 10 de la loi du 28 avril 1893, comme possédés en conformité des règlements militaires ou administratifs. Ce sont :

« 1° Les vélocipèdes de toute nature possédés par les administrations publiques, civiles ou militaires ;

« 2° Les vélocipèdes de toute nature possédés par les fonctionnaires, employés ou agents des mêmes administrations, lorsque l'usage leur en est obligatoirement prescrit par un règlement officiel ;

« 3° Les vélocipèdes ordinaires à une place possédés, à titre facultatif, par les mêmes fonctionnaires, employés ou agents, lorsque la partie de leurs émoluments soumise à la retenue pour les pensions civiles est inférieure à 1.500 fr. et qu'en outre ils utilisent habituellement ces vélocipèdes pour l'exécution du service ».

4. Pouvoirs des conseils généraux et municipaux en matière de centimes. — Au point de vue pratique, c'est un élargissement considérable des attributions des conseils généraux et municipaux que contient la loi du 13 juillet 1900 (5). Le nombre des centimes ordinaires et extraordinaires que peuvent voter les conseils généraux est porté respectivement de 1 à 8 et de 7 à 10 sur les quatre contributions directes. Le maximum des centimes extraordinaires que peuvent voter les conseils municipaux pour des dépenses extraordinaires d'utilité communale, et qui doit être arrêté annuelle-

(1) On remarquera aussi qu'à la différence de la taxe fixe, la taxe par cheval-vapeur ne varie pas suivant la population des villes. La raison qui en a été donnée est que la force du moteur n'influe pas, à la différence des frais d'entretien et de remisage, lesquels sont d'autant plus élevés que la ville est plus importante, sur la présomption de fortune qui résulte de la possession d'une voiture automobile.

(2) L. 10 juil. 1901, art. 7.

(3) Art. 6.

(4) En fait les exemptions s'élevaient jusqu'à 30.000.

(5) Art. 11, 12, 17. V. aussi loi 10 juil. 1901, art. 8 et suiv.

ment par les conseils généraux, est porté de 20 à 30. L'augmentation des services départementaux et communaux a motivé cette extension d'attributions. 68 départements avaient déjà été autorisés par décrets à élever les centimes départementaux au-dessus du maximum.

5. Les alcools dénaturés et les alcools d'industrie. — La dernière loi sur les boissons a accordé de grands avantages aux alcools dénaturés, qui n'ont plus été soumis qu'à un droit de statistique de 25 cent. par hectolitre (1).

Lors de la discussion de cette loi, diverses propositions avaient été faites pour accorder une prime aux dénaturateurs d'alcool. Le gouvernement, qui avait promis d'étudier la question, a inséré dans le projet de la loi des finances de 1901 une disposition (2) qui a été votée sans difficulté et qui a, pour leur tenir compte du coût du dénaturant, alloué « aux préparateurs d'alcools dénaturés » destinés au chauffage, à l'éclairage et à la production de la force motrice, une somme de 9 francs par hectolitre d'alcool pur soumis à la dénaturation ».

Pour couvrir le trésor de cette dépense, « les distillateurs qui rectifient des flegmes ou qui mettent en œuvre des matières autres que les vins, cidres, poirés, lies, marcs et fruits, seront tenus d'acquitter une taxe de fabrication de 80 cent. par hectolitre d'alcool pur qu'ils feront sortir de leurs usines, sous déduction : 1° des quantités directement exportées ; 2° des quantités à l'état de flegmes dirigées sur d'autres usines pour y être rectifiées ». Si le produit de la taxe ne couvre pas la dépense, son taux sera relevé par un décret qui sera soumis aux Chambres avant le 1er avril, pour être applicable au 1er janvier suivant ; s'il est supérieur à la dépense, le taux en sera abaissé dans les mêmes conditions.

La prime a été calculée de manière à couvrir très largement les frais de dénaturation (3).

Il est inutile d'insister sur les raisons qui ont fait établir cette prime ; ce sont celles qui déjà avaient amené la suppression de l'impôt sur les alcools dénaturés.

On a cherché à abaisser le coût de la production de l'alcool dénaturé afin de faire entrer dans une consommation active, pour l'éclairage, le chauffage et la force motrice, un produit indigène susceptible de prendre la place des produits exotiques, notamment du pétrole. Le développement de l'alcool dénaturé fournirait en même temps un débouché aux alcools industriels, qui pourraient ainsi abandonner la consommation privée aux alcools de vins, généralement réputés plus sains, et aideraient en même temps à la solution de la crise viticole (4). Enfin, par la prime, on rem-

(1) V. notre *Chronique* de mars-avril 1902, p. 286.
(2) L. 25 fév. 1901, art. 59.
(3) On sait que le montant de ces frais était controversé. Cependant on l'évaluait généralement à 11 fr. environ par hectolitre (V. notre *Chronique* précitée, p. 286, note 4), avant la substitution du droit de 25 centimes au droit de 3 fr. ; le coût de la dénaturation était donc, après cette substitution, descendu à un peu plus de 8 fr. C'est le chiffre (8 fr. 10) qui a été indiqué dans la discussion de la disposition rapportée au texte (Rapport Prevet au Sénat).
(4) V. notre *Chronique* précitée, p. 312.

bourse aux dénaturateurs les frais, plus élevés en France que partout ailleurs, de la dénaturation.

Comme pour le sucre, la loi française n'a fait qu'imiter, en instituant ces primes, les pays étrangers. En Allemagne, dès 1887, en même temps qu'on accordait aux alcools une prime indirecte de production sur le modèle des primes sucrières, par le calcul de l'impôt sur la cuve-matière, on restituait 20 francs par hectolitre sur les alcools dénaturés. En 1895, on accorda en outre une prime directe aux alcools dénaturés ; elle fut plusieurs fois augmentée et portée, en 1899, à 5 fr. 62 par hectolitre. A cela se sont ajoutées l'exemption du droit de patente pour les dénaturateurs et une réduction dans les frais de transport.

Ce système a eu pour double conséquence de diminuer le prix de l'alcool dénaturé et, par là même, d'en augmenter la consommation. La consommation des alcools dénaturés dépasse sensiblement en Allemagne un million d'hectolitres par an.

L'idée de faire payer la prime par les fabricants d'alcools mérite également quelques observations. Elle présente une grande analogie avec le système qui avait été admis en 1897 pour les primes d'exportation sur le sucre, lesquelles étaient payées au moyen d'un supplément à l'impôt de consommation. Mais, tandis que ce supplément était fixe et que les primes subissaient d'importantes réductions en cas d'insuffisance de son produit, ce sont, dans le système organisé pour les alcools dénaturés, les primes qui restent fixées et c'est l'impôt qui est variable. Cela est fort logique, puisque le but recherché a été de calculer les primes de manière à indemniser complètement les dénaturateurs d'alcool. Mais, dans l'application, un très grave inconvénient s'est révélé : la taxe de fabrication est un impôt de consommation, comme toutes les taxes établies sur les producteurs ; ces derniers les ajoutent au prix de leurs ventes, ils ne peuvent, dans les marchés à longue durée (beaucoup de ces marchés se font pour deux ans et même davantage), calculer la taxe d'une manière approximative à raison des changements qui risquent d'y être apportés : c'est une gêne considérable pour le commerce Cet inconvénient avait été prévu dans la discussion ; on a cru écarter l'objection en disant que la taxe était établie sur le fabricant et non pas sur le consommateur. Il est clair cependant que le fabricant ne la gardera pas à son compte.

On conçoit pourtant que le législateur ait voulu faire payer par le distillateur d'alcools industriels la prime allouée aux dénaturateurs d'alcools. Ce sont presque uniquement les alcools industriels qui, à cause tant de leur faible prix de revient que de leur mauvaise qualité, sont transformés en alcools dénaturés. La suppression de l'impôt sur les alcools dénaturés et les primes accordées à la dénaturation sont de nature à développer les débouchés des alcools industriels et, par conséquent, profitent aux distillateurs de ces alcools. On leur reprend, par l'impôt, une partie de leurs bénéfices. Il n'y a pas là, comme on pourrait le croire, une satisfaction donnée aux partisans des droits différentiels sur l'alcool (1). La taxe est,

(1) V. notre *Chronique* de mars-avril 1902, p. 282 et s.

d'ailleurs, beaucoup trop faible, eu égard à la différence entre le coût de la production des alcools d'industrie et celui des alcools de vins, pour pouvoir être considérée comme un moyen de développer les débouchés de ces derniers.

En France, le résultat n'a pas été aussi favorable qu'on l'espérait : l'alcool dénaturé est resté trop coûteux pour pouvoir, jusqu'à présent, supplanter le pétrole. On n'en a consommé encore que 225.000 hectolitres par an, à côté de 4 millions d'hectolitres de pétrole.

A deux points de vue déjà, la disposition que nous venons d'apprécier a été modifiée par la loi de finances de 1902 (1).

D'abord la taxe de 80 cent. est déclarée inapplicable aux rhums et tafias naturels, ainsi qu'aux « genièvres qui, dans les établissements spéciaux ne produisant pas de trois-six, sont obtenus par la distillation simple du seigle, du blé, de l'orge et de l'avoine, et sont susceptibles d'être livrés, sans coupage, à la consommation.

Ensuite, on a substitué à l'indication du but que doit avoir la dénaturation une formule plus générale, englobant les « préparateurs d'alcool dénaturé selon la formule générale (actuellement 10 p. 100 de méthylène) ». On a songé surtout aux fabricants de vernis, qui dénaturent chez eux l'alcool destiné à leur industrie.

6. Modifications au droit de licence. — Nous avons signalé les défectuosités du droit de licence, tel qu'il a été organisé par la loi sur les boissons (2). Elles consistaient surtout, comme nous l'avons fait remarquer, en ce que le droit de licence devenait une superposition maladroite à l'impôt des patentes.

La loi des finances de 1902 (3) a fait disparaître certaines de ces défectuosités. Elle vise le commerçant qui débite des boissons, comme accessoire d'un autre commerce, mais sans cependant que la vente des boissons constitue chez lui une profession distincte : hôteliers, aubergistes, épiciers, buffets, etc. (4). Pour ces commerçants, le droit de licence était basé sur la patente relative au commerce principal. Ils sont désormais assimilés aux commerçants qui, exerçant plusieurs professions, sont assujettis au droit fixe de patente pour une profession ne comportant pas la vente des boissons ; ils doivent la licence de la classe correspondant à la patente dont ils seraient redevables pour leur commerce de boissons, s'ils n'exerçaient que cette seule profession.

D'autre part, la licence des brasseurs est modifiée (5). Ils payaient, d'après la loi sur les boissons, 125 fr., 250 fr. ou 500 fr. par an, suivant qu'ils brassaient par an douze fois au plus, cinquante fois au plus, ou plus de cinquante fois. Leur licence est calculée désormais suivant leur production annuelle.

(1) L. 30 mars 1902, art. 15 et 16.
(2) V. notre *Chronique* de mars-avril 1902, p. 302 et s.
(3) L. 30 mars 1902, art. 18.
(4) En un mot les commerçants qui ne sont pas « assujettis au droit fixe de patente sous une rubrique visant spécialement le commerce en détail des boissons ».
(5) L. 30 mars 1902, art. 19.

	Droit de licence par trimestre.
Jusqu'à 5.000 degrés hectolitres.....	37 f 50
De 5,001 à 10,000 degrés hectolitres.....	62 50
De 10,001 à 15,000 degrés hectolitres.....	87 50
De 15,001 à 20,000 degrés hectolitres.....	112 50
De 20,001 à 40,000 degrés hectolitres.....	150 00
De 40,001 à 150,000 degrés hectolitres.....	200 00
Au-dessus de 150,000 degrés hectolitres.....	250 00

Cela est beaucoup plus équitable. La capacité des chaudières et par conséquent l'importance des bassins étant très variable, l'ancien tarif était loin d'être proportionnel aux quantités fabriquées. On essayait de le justifier en disant que le droit de licence était, dans une certaine mesure, la rémunération des frais de surveillance de l'Etat sur les brasseries, lesquels varient suivant le nombre des opérations nécessitant l'intervention du service. Le droit de licence n'a pas ce caractère vis-à-vis des débitants ; pourquoi l'aurait-il vis-à-vis des brasseurs ? A la vérité, le droit de licence devient ainsi une superpositien au droit de fabrication, qui dépend également des quantités fabriquées; mais la licence des débitants est également une superposition au droit de patente.

7. Le projet de monopole du pétrole. — La France a failli être dotée en 1902 d'un nouveau monopole fiscal, que nous retrouverons à propos du budget de 1903. Le projet de budget de 1902 établissait, sur les huiles minérales brutes, c'est-à-dire sur les pétroles, un droit de fabrication de 1 fr. 50 par 100 kilos (1). La commission du budget a été plus radicale, elle a proposé que le raffinage et le commerce du pétrole fussent érigés en monopole d'Etat. Cette innovation a effrayé ; la disposition relative au pétrole a été disjointe du budget et il n'en a plus été question.

Le but visé soit par la taxe soit par le monopole était d'enlever à un très petit nombre d'industriels qui raffinent le pétrole, et qu'on dit même être les représentants d'un grand trust américain, le *Standard Oil*, les bénéfices considérables assurés à leur industrie par les combinaisons de taxes douanières.

Le raffinage du pétrole a pris chez nous une grande importance à cause de la différence considérable que les lois ont établie et maintenue entre les droits d'importation sur le pétrole raffiné et sur le pétrole brut. Tout d'abord le premier payait une taxe importante, alors que le second entrait en franchise. Le pétrole brut fut frappé de droits à partir de 1871, mais l'écart fut toujours très grand (2).

Il n'est plus aujourd'hui que de 3 fr. 50 : le pétrole raffiné paye 12 fr. 50 et le pétrole brut 9 fr. Mais, comme le pétrole brut ne représente nécessairement qu'une partie de son poids en pétrole raffiné, c'est-à-dire

(1) Le ministre a ensuite réduit à 1 fr. le droit proposé.
(2) 12 fr. jusqu'en 1873, 12 fr. 25 jusqu'en 1881, 7 fr. jusqu'en 1892.

utilisable, ce droit de 9 fr. correspond à un droit de 10 fr. sur le pétrole raffiné ; l'écart n'est donc effectivement que de 2 fr.50 ; si le pétrole raffiné était soumis à une taxe nouvelle de 1 fr. 50, l'écart se réduirait à 0 fr. 84 par 100 kilos. Il suffit, on le voit, que le coût de production du pétrole raffiné dans les pays étrangers soit légèrement plus faible que son coût en France, pour que, grâce au tarif proposé, les pétroles raffinés à l'étranger viennent supplanter les pétroles raffinés en France et pour qu'une industrie importante, dont la création et la prospérité ont été provoquées par les lois fiscales, disparaisse.

Et, par cela même qu'elle disparaîtra, le droit n'aura guère l'occasion d'être perçu. A la vérité le produit des droits de douane sur le pétrole deviendra plus élevé. Mais dans une législation aussi protectionniste que la nôtre, il paraît singulier de trouver une industrie française aussi complètement sacrifiée au profit de l'étranger.

Il s'agit, dit-on, d'une industrie factice, puisque le pétrole brut vient de l'étranger. Mais n'y a-t-il pas en France une multitude d'industries qui tirent de l'étranger leurs matières premières ?

C'est pour ces raisons et pour d'autres encore que la commission du budget avait proposé le monopole. La Chambre a refusé d'entrer dans cette voie. Les monopoles d'Etat sont, en France, envisagés avec quelque effroi.

Ce qui a encore contribué à faire écarter le monopole, c'est la perspective des indemnités qu'il aurait fallu payer aux industriels. Le ministère les évaluait à 80 ou 100 millions (1). Cette question des indemnités continue à donner lieu à des affirmations sans preuve. L'idée que l'Etat, monopolisant une industrie, doit dédommager les industriels dont l'exploitation est supprimée, se répand de plus en plus et personne ne cherche à la justifier (2). Si elle est fort discutable en principe, elle le serait surtout vis-à-vis des raffineries de pétrole, dont l'industrie, comme on vient de le voir, n'a pu s'établir et prospérer que par des artifices douaniers, c'est-à-dire par une subvention indirecte de l'Etat. La suppression indirecte de cette industrie ne serait, au fond, autre chose que le retrait de cette subvention et l'Etat ne s'est jamais engagé à la maintenir indéfiniment.

8. Un complément de la réforme des droits de succession. — D'après la loi du 25 février 1901, la progression des droits de succession s'arrêtait aux parts supérieures à 1 million. Elles acquittaient une taxe variant, suivant le degré de parenté, de 2 fr. 50 à 18.50 p. 100. Diverses propositions avaient demandé que la progression continuât au delà de ce chiffre (3). L'une d'elles a été adoptée par la loi de finances de 1902 (4). De nouvelles tranches sont établies.

(1) Chambre, séance du 6 mars 1902, *J. O.* du 7, p. 1193.
(2) V. notre brochure sur les *Vins artificiels*, p. 11.
(3) V. notre *Chronique* de juil.-août 1901, p. 134.
(4) L. 30 mars 1902, art. 10.

INDICATION des degrés de parenté	TAUX APPLICABLE A LA FRACTION DE PART NETTE comprise entre				
	francs 1.000 001 et 2.000.000	francs 2.000.001 et 5.000.000	francs 5.000.001 et 10.000 000	francs 10.000 001 et 50.000.000	francs Au delà de 50.000.000
	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100	p. 100
1° Ligne directe.....	3 »	3 50	4 »	4 50	5 »
2° Entre époux.....	7 »	7 50	8 »	8 50	9 »
3° Entre frères et sœurs.	12 »	12 50	13 »	13 50	14 »
4° Entre oncles ou tantes et neveux ou nièces.	13 50	14 »	14 50	15 »	15 50
5° Entre grands-oncles ou grand'tantes, petits-neveux ou petites nièces et entre cousins germains.....	15 50	16 »	16 50	17 »	17 50
6° Entre parents au 5e et au 6e degré.....	17 50	18 »	18 50	19 »	19 50
7° Entre parents au delà du 6e degré et entre personnes non parentes.....	18 50	19 »	19 50	20 »	20 50

Le taux de la progression continue, comme dans la loi de 1901, a être de 50 cent. p. 100 ; mais, comme les *tranches* comprennent toutes une somme beaucoup plus forte que celle de la loi de 1901, la progression est, cependant, sensiblement plus lente que la progression créée par cette dernière loi. En revanche elle s'applique même à la ligne directe, dont le tarif, d'après la loi de 1901, cessait de progresser à partir de 250.000 fr. La législation, en cette matière, devient de plus en plus incohérente.

Par la même occasion (1), on a apporté une dérogation de l'art. 2 de la loi du 27 ventôse an IX, suivant lequel la perception des droits proportionnels d'enregistrement suit les sommes et valeurs de 20 fr. en 20 fr., inclusivement et sans fraction : « Le droit de mutation par décès suivra les sommes de franc en franc, lorsqu'il s'agira de parts nettes ne dépassant pas 500 fr. » C'est une atténuation des conséquences dérivant du principe nouveau posé par la loi du 25 février 1901, d'après lequel le droit de succession est calculé distinctement sur chaque part. Autrefois — et cette règle est restée en vigueur pour les autres droits d'enregistrement — les droits sur une mutation unique opérée au profit de plusieurs personnes, soumises à un tarif unique, étaient calculés en bloc sur le total des valeurs transmises à leur profit (2). Ce système ne pouvait être maintenu pour les droits de succession, dont le taux varie, depuis la loi de 1901, suivant le montant de la part nette recueillie par chaque successeur (3). Comme les

(1) L. 30 mars 1902, art. 11.
(2) V. notre *Traité de droit fiscal*, t. II, n° 193.
(3) V. le même *Traité*, t. II, n° 193, p. 109.

droits continuaient à être perçus de 20 en 20 fr., une succession de 260 fr., partagée entre 10 héritiers, payait l'impôt non plus sur 60 fr. comme autrefois, mais sur 200 fr C'est ce résultat que la loi de 1902 évite désormais.

9. Extension du privilège des contributions directes. — L'art 1er de la loi du 12 novembre 1808 reconnaît un privilège au « Trésor public » pour le recouvrement des contributions directes. Il paraît certain que ce privilège ne pouvait pas être revendiqué par les départements, les communes et les établissements publics pour les taxes assimilées aux contributions directes, puisque l'interprétation étroite est de règle en matière de contributions directes. La jurisprudence était en ce sens (1). La loi des finances de 1902 (2) décide que le privilège est applicable aux taxes communales assimilées aux contributions directes, mais que « toutefois le privilège ainsi créé prendra rang immédiatement après celui du Trésor public ». Ce texte contient une lacune regrettable en ce qui concerne les taxes perçues aux profit des départements et des établissements publics.

10. Un essai d'amortissement. — Le budget de 1901 (3) a fait revivre l'amortissement, pour lequel, depuis longtemps, aucun crédit n'était plus inscrit au budget. L'exemple de l'Angleterre a été invoqué en faveur non seulement de la mesure elle-même, mais aussi des moyens employés pour la réaliser. On sait que la pratique la plus habituelle de l'Angleterre a été de transformer en annuités, comprenant les intérêts et une fraction du capital, les titres de la dette publique possédés par les caisses d'épargne.

C'est également ce système qu'on entreprend de suivre chez nous. Sur le portefeuille des caisses d'épargne ordinaires on prélève 16 millions 1/2 de rentes, représentant un capital nominal de 550 millions, et on les remplace par 40 demi-annuités de 18.746.002 fr. 91 à partir du 30 janvier 1901. Au bout de 20 ans (31 décembre 1920), l'annuité disponible pourra servir à un nouvel amortissement.

La charge de la dette est donc momentanément augmentée de 21 millions, pour amortir en 20 ans la 60e partie de notre dette. Ce résultat insignifiant est racheté par une surcharge que nos budgets, difficiles à équilibrer, auront peine à supporter.

En cas de force majeure, c'est-à-dire si cela est nécessaire pour faire face aux demandes de remboursement des Caisses d'épargne, le directeur général de la Caisse des dépôts peut, sur l'invitation de la commission de surveillance, requérir la réinscription au compte des caisses d'épargne, pour tout ou partie, de la portion de la rente qui correspond au capital restant à amortir; ces réinscriptions sont autorisées par décret. La portion d'annuité correspondant à la rente perpétuelle réinscrite est alors annulée.

Cette tentative d'amortissement n'appartient plus qu'au passé. Nous aurons, dans l'étude du budget de 1903, à signaler sa disparition.

(1) Cass., 31 mai 1880, S. 80. 1. 349 ; Cass. 21 janv. 1891, S. 92. 1. 184. V. Tardieu, *Tr. des contributions directes*, nos 1524 et s.
(2) L. 30 mars 1902, art. 58.
(3) L. 30 déc. 1900, art. 6.

11. Quelques modifications dans certaines subventions de l'état. — Suivant l'art. 1er de la loi du 31 décembre 1895, un crédit de 2 millions « est affecté à la majoration des rentes viagères constituées au profit de titulaires de livrets individuels de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et des membres des sociétés de secours mutuels, ou de toute autre société de secours et de prévoyance servant des pensions de retraite, qui justifieront de la continuité des versements exigés par la présente loi, âgés d'au moins 70 ans ».

Les conditions étaient que les rentiers justifiassent n'avoir pas, y compris la rente viagère, un revenu personnel, viager ou non, supérieur à 300 fr., et avoir « effectué, pendant 25 ans, consécutives ou non, des actes de prévoyance ».

Le crédit se trouva être de beaucoup supérieur aux besoins (1). En 1898, on abaissa la limite d'âge à 68 ans, en même temps qu'on réduisait le crédit à 1.200.000 fr. Il n'a été absorbé que jusqu'à concurrence de 800 000 fr. et a été affecté à 4.422 personnes.

Dans le budget de 1901, tout en maintenant le crédit à 1.200.000 fr., on abaissa la limite d'âge à 65 ans (2).

Un conflit s'était élevé entre les deux Chambres sur le mode de majoration. La commission de prévoyance et d'assurance sociales de la Chambre estimait que, proportionnellement au montant des rentes, la majoration devait être d'autant plus forte que les rentes étaient plus faibles ; le Sénat voulait une majoration de même somme. Finalement, il y eut un compromis; la majoration est uniformément du cinquième.

— L'article 85 de la loi de finances du 13 avril 1898 établissait le principe de « subventions aux communes pour allocations de secours aux réservistes et à leurs familles » et renvoyait à une loi ultérieure le soin de déterminer les conditions de ces subventions. Le gouvernement s'était opposé à cette disposition, contraire au principe qui met, d'une manière générale, des dépenses d'assistance publique à la charge des communes. Le Sénat l'avait repoussée deux fois ; c'est à lui qu'était dû la rédaction définitive : la Chambre fixait les secours à 50 cent. par jour et par personne à la charge des réservistes ou des territoriaux.

Le gouvernement avait promis de déposer dans un délai très bref le projet de la loi fixant le montant des subventions et en déterminant la répartition. Le dépôt de ce projet de loi eut lieu effectivement le 11 juillet 1898 ; il fut voté d'urgence par la Chambre, mais n'arriva jamais en discussion devant le Sénat. Il étendait (3) aux territoriaux le bénéfice des secours et fixait le crédit à 500.000 fr.

Les articles 26 et 27 de la loi de finances du 13 avril 1900 ont réparti le crédit, définitivement fixé à 500.000 fr., entre les départements, conformément à un tableau annexé à la loi. Dans chaque département, le conseil général faisait la répartition entre les communes. Seules celles qui avaient

(1) Pour les deux exercices 1895 et 1896 on dépensa 1.933.870 fr. au lieu de 4 millions.
(2) Amendement Ricard, *J. O.*, 23 nov. 1900, déb., Ch., p. 2206 et s.
(3) C'est seulement à la suite d'un amendement que la Chambre vota cette extension.

inscrit à leur budget un crédit de même nature profitaient de la subvention, et leur part variait à la fois suivant le montant de cette subvention, par tête d'habitant, et en raison inverse de la valeur du centime.

Les conseils généraux ont protesté contre ce système, dont le résultat était d'établir une très grande inégalité entre les communes : c'est pourquoi l'article 43 de la loi de finances de 1901, tout en continuant à décider que le crédit est réparti entre les départements suivant le chiffre de la population et en raison inverse de la valeur du centime, porte que les conseils généraux répartissent librement la subvention entre les communes, et les conseils municipaux entre les familles.

12. Garantie contre l'augmentation du nombre des fonctionnaires. — On peut rattacher au désir de limiter les dépenses l'article 25 de la loi du 25 février 1901, d'après lequel « toute mesure ayant pour effet d'augmenter le nombre ou les traitements des fonctionnaires et agents rémunérés sur le budget de l'Etat, devra faire l'objet d'un décret contresigné par le ministre des finances », et qui exige une loi pour toute « modification aux conditions d'admission à la retraite et aux taux des pensions du personnel ». C'est le gouvernement lui-même qui a proposé la première de ces dispositions, afin d'éviter que des dépenses de personnel fussent engagées par un ministre sans l'assentiment du ministre des finances.

De même, d'après l'article 79 de la loi du 30 mars 1902, « les cadres de toutes les administrations centrales établis par des règlements d'administration publique devront toujours correspondre exactement aux crédits votés pour cet objet dans chaque budget spécial. Aucune modification ne pourra être mise en application si elle implique une augmentation correspondante des crédits votés. Les administrations centrales ne peuvent pas comprendre dans leurs cadres des fonctionnaires payés sur d'autres chapitres du budget, et aucun fonctionnaire ne doit toucher un traitement différent de celui qui est déterminé par la loi budgétaire ».

13. Les logements des fonctionnaires. — Pour éviter des abus, la loi de finances de 1901 décide qu' « aucun logement ne peut être concédé ou maintenu à titre gratuit, dans les bâtiments appartenant à l'Etat, qu'en raison des besoins des services publics et en vertu d'un décret. — Tout décret portant concession de logement gratuit doit être motivé, publié au *Journal officiel* et inséré au *Bulletin des lois* » (1).

Cette disposition est loin d'empêcher les abus ; elle ne les diminue même pas.

D'une part, elle laisse en dehors de ses dispositions les concessions à titre onéreux, bien que ces concessions soient *toujours* faites pour un prix très inférieur à la valeur locative du logement concédé.

D'autre part, elle n'organise aucun contrôle, de sorte que les concessions méritent souvent des critiques au point de vue soit du nombre (2) ou de la

(1) L. 25 fév. 1901, art. 56.

(2) Le décret du 1er septembre 1901 (*J. Off.* du 8), loge dans les poudreries et raffineries dépendant du Ministère de la guerre, non seulement le directeur, le comptable en matières, le concierge et certains agents de surveillance, mais des commis en écritures, des comptables en

qualité des agents logés gratuitement, soitde la quantité de pièces mises à leur disposition (1).

Ensuite, la plupart des décrets rendus en exécution de la loi n'invoquent pas d'autres motifs que les nécessités du service, alors que la loi, après avoir subordonné les concessions à ces nécessités, exige, en outre, que les décrets soient motivés (2). Du reste, il faut reconnaître que ces motifs, si détaillés qu'ils soient, sont toujours difficiles à contrôler.

Il y a même un décret qui, contrairement à l'esprit et au texte de la loi, désigne en termes généraux les fonctionnaires des chemins de fer de l'Etat qui seront logés gratuitement (3).

D'après la même disposition, « chaque année un état détaillé des logements occupés à titre gratuit sera transmis à la commission des finances du Sénat. Cet état ne sera pas nominatif. mais il indiquera la fonction ou le titre pour lequel le logement aura été accordé. A cet état, seront annexés les décrets ayant concédés des logements au cours de l'année précédente »

14. La comptabilité des traitements militaires. — Le principe de l'*universalité* est applicable aux dépenses aussi bien qu'aux recettes. Les recettes apparaissent au budget dans leur état brut, et les déductions qui en sont faites, pour frais de perception ou pour toute autre cause, figurent aux dépenses (4). Ce principe est, en général, appliqué par le budget français, où il a eu pourtant de la peine à prévaloir (5), et où il comporte encore quelques dérogations (6).

Pour les dépenses alimentées en partie au moyen de recettes spéciales, le budget fait ressortir d'une part les recettes brutes, d'autre part les recettes. Il en est ainsi notamment pour les pensions civiles, qui donnent lieu à une retenue sur les traitements.

Le gouvernement a essayé de faire modifier cette règle pour les pensions des officiers de terre et de mer ; il désirait que le budget ne contînt plus que l'inscription, en dépenses, des pensions nettes. La raison qu'il invoquait, c'est que le montant des pensions militaires, au lieu d'être

finances, des palefreniers, des emballeurs, des cantiniers. Dans certains de ces établissements, on loge jusqu'à 16 employés.

(1) Dans les poudreries et raffineries les directeurs ont à leur disposition de 8 à 12 pièces, un cantinier 9, certains ingénieurs 9, la plupart des concierges 3 et l'un d'eux 5.

(2) Le décr. précité du 1er sept. 1901 donne un motif plus sérieux ; la situation isolée des poudreries, l'impossibilité de se loger dans les villages voisins (!) et la nécessité de la présence permanente de certains employés. — Cela justifie-t-il une concession *gratuite* ?

(3) Décr. 6 sept. 1902, *J. O.*, 16 sept., p. 6197. Le motif invoqué par le rapport du ministre c'est que la mesure doit avoir un caractère permanent.

(4) V. Graziani, *Isituzioni di scienza delle finanze*, p. 121.

(5) V. L. Say, *Les Finances de la France*, t. I, p. 4.

(6) Par exemple, dans le tableau A des contributions directes, annexé au budget ou à la loi des contributions directes, figurent les additions et retranchements à l'impôt foncier, aux portes et fenêtres et à l'impôt mobilier pour les propriétés nouvelles ou disparues. Mais c'est seulement l'excédent des additions sur les retranchements, ou réciproquement, qui, pour chaque impôt, est inscrit au budget. — De même la loi du 13 juil. 1900 a substitué au prélèvement effectué sur les intéressés pour les primes à la filature de la soie, une taxe de 1 1/2 p. 100, laquelle est déduite des primes, de manière que l'excédent seul figure au budget. — Pour les établissements publics dépendant de l'Etat, le budget ne fait ressortir que la dépense et la recette nettes de l'Etat.

fixé, comme celui des pensions civiles, d'après le montant du traitement et des retenues, est fixé d'après le grade, le nombre d'années de services, les blessures et infirmités.

La commission du budget a repoussé avec raison cette véritable atteinte au principe de l'universalité. La retenue, qu'elle s'effectue sur les traitements civils ou sur les traitements militaires, constitue un prélèvement non remboursable, c'est-à-dire un impôt (1). Tout impôt doit figurer au budget. Le défaut de concordance, en matière de pensions militaires, entre les retenues et la pension, doit donc rester étranger à la question. Au surplus, ce défaut de concordance existe aussi, quoique dans une mesure moindre, pour les pensions civiles, qui varient non pas suivant le total des retenues effectuées sur le traitement des fonctionnaires, mais suivant le montant de son traitement pendant les dernières années de services.

On a seulement (2) supprimé la retenue de 4 p. 100 effectuée sur la solde budgétaire et les accessoires de la solde du personnel non officier de la marine, de manière à ce que « cette solde budgétaire sera la solde nette prévue par les tarifs en vigueur ». Cette disposition a trait uniquement à l'*abondement*, bonification de salaire attribuée par l'Etat et reprise par lui sous forme de retenue ; cette bonification était, on le sait, fictive ; elle n'avait d'existence réelle qu'à l'époque où le service des pensions navales était fait par la Caisse des Invalides de la marine, à laquelle la loi du 22 mars 1885 a substitué l'Etat : l'abondement, qui était autrefois une subvention de l'Etat à cette caisse, était devenu une subvention de l'Etat à lui-même, et n'avait plus de raison d'être (3).

15. Comptes spéciaux. — La loi du 12 février 1898 avait créé un compte spécial pour la réfection de l'armement. On ne voulait pas le comprendre dans le budget ordinaire parce qu'on comptait, pour payer ces dépenses qui devaient être immédiates, sur des recettes futures qui proviendraient de l'aliénation des forteresses de Paris et d'autres immeubles militaires. En attendant, c'est par une émission d'obligations à court terme que les dépenses devraient être payées.

En 1901 il avait été émis pour 200 millions d'obligations à court terme et les recettes correspondantes ne s'élevaient encore qu'à 1.352.000 francs. A cette époque on commença à pressentir que les recettes n'atteindraient jamais les dépenses faites (4) et que les dépenses soustraites au contrôle parlementaire s'élèveraient à 260 ou 280 millions.

Le compte spécial fut incorporé pour l'avenir au budget de 1901 (5). Une somme de six millions fut inscrite à ce budget pour la continuation du

(1) V. Wagner, *Lehrbuch. de Finanzwissenschaft*, t. II. 2e éd., p. 88, § 38.

(2) L. 30 déc. 1900, art. 4.

(3) Il donnait lieu à des difficultés de comptabilité. On déduisait 3 fr. de chaques 97 fr. de solde, pour que ce chiffre de solde, y compris l'abondement, fût de 100 fr. L'abondement représentait donc 3/97 de la solde effective ou 0.03.092.783... p. 100.

(4) D'après le ministre des finances, elles devaient s'élever à 170 ou 180 millions au plus (*J. O* 14 nov. 1900, dél., Ch., p. 2039).

(5) L. 30 déc. 1900, art. 7.

programme. Mais le compte spécial subsiste pour le passé; lorsque la vente des terrains aura été effectuée, elle éteindra une partie du compte ; le surplus sera inscrit en dépenses au budget (1).

En revanche le budget de 1901 contient un nouveau « compte de trésorerie » pour l'expédition de Chine ; ce compte comprend les dépenses de cette expédition, et l'indemnité que doit verser la Chine y est attendue comme recette.

16. Le budget général et l'autonomie financière de l'Algérie (2). — La principale raison qui a déterminé le gouvernement à demander que l'Algérie fût pourvue d'un budget spécial est la tendance croissante des Chambres et de l'opinion publique à penser que la lenteur des progrès de nos vieilles colonies, et notamment de l'Algérie, est due à la rigueur des liens qui les unissent à la métropole. Malgré l'autonomie, la métropole ne cesse pas de contribuer aux dépenses : elle verse à l'Algérie 39 millions pour les dépenses civiles et 50 pour les dépenses militaires, alors que l'Algérie elle-même n'acquitte ses dépenses que jusqu'à concurrence de 54 millions. Si l'Algérie vient à ne pas pouvoir payer ses dépenses, il faudra, bon gré mal gré, que la métropole lui fournisse une nouvelle aide. Il était donc essentiel que les pouvoirs métropolitains eussent toujours leur mot à dire dans le budget algérien. En même temps, on a pensé qu'il servirait de contre-poids à l'influence excessive des colons français dans les délégations.

C'est au conseil supérieur du gouvernement et au chef de l'Etat que le projet du gouvernement confiait le soin de revoir le budget algérien; le premier approuvait, le second, par un décret rendu sur la proposition du ministre de l'intérieur, homologuait. Mais le premier n'avait guère qu'un droit d'enregistrement; quant au second, la commission du budget craignit sans doute qu'il ne fût trop enclin à écouter le gouverneur général, lequel lui-même aurait une tendance souvent à ménager les organes des colons. Aussi est-ce le Parlement qui est chargé d'approuver le budget algérien.

L'Algérie est dotée de la personnalité civile. Elle peut posséder, concéder des travaux publics, faire des emprunts. Le gouverneur général seul a l'initiative des dépenses; ses propositions peuvent être diminuées par les délégations financières, mais non pas augmentées ou remplacées.

Le budget spécial comprend en recette le produit des impôts de toute nature, redevances, fonds de concours et autres produits que jusqu'alors la métropole percevait en Algérie. Les dépenses comprennent l'ensemble des dépenses civiles, sauf la garantie des chemins de fer ouverts à l'exploitation avant le 1er janvier 1901 ; elles comprennent aussi les dépenses de gendarmerie et les pensions des fonctionnaires et agents coloniaux liquidées postérieurement au 1er janvier 1901.

L'excédent des recettes sur les dépenses est versé chaque année à un fonds de réserve. Quand ce fonds deviendra supérieur à 5 millions, le sur-

(1) Le ministre des finances prévoit un déficit de 60 millions, ce qui, étant donné les chiffres indiqués plus haut, paraît insuffisant.
(2) L. 19 déc. 1900.

plus appartiendra pour un tiers à la métropole pour l'indemniser des garanties de chemins de fer, qui restent à sa charge durant un certain temps (1).

La garantie des chemins de fer reste à la charge de la métropole pour 25 ans, jusqu'au 1er janvier 1826. Elle est fort onéreuse; de 1891 à 1900, elle s'est élevée à 236.326.938 fr., soit en moyenne 23.632.000 fr. par an (2).

La garantie d'intérêts ne durera pas jusque-là. L'exploitation des chemins de fer algériens a donné lieu à tant de critiques (3), qu'on s'est résolu à les racheter, suivant un droit que l'Etat français s'était réservé d'exercer à partir de 1903.

Il était indispensable que le rachat fût opéré au profit de la colonie, plus intéressée que la métropole à exploiter les chemins de fer d'une manière utile. Une convention proposée aux Chambres évalue à 1.238.258.000 fr. (4). les excédents de dépenses, dans l'exploitation des chemins de fer, de 1903 à la fin des concessions; cette somme est mise à la charge de la métropole pour 901.850.000 fr. et de la colonie pour 336.408.000 fr. La contribution de la métropole est fixée à forfait; si les prévisions sont dépassées, ce sera au détriment de la colonie. Les excédents du produit net formeront une caisse de réserve jusqu'à concurrence de 5 millions (5).

Il restait à déterminer l'autorité qui serait chargée de voter le budget de l'Algérie.

Ce soin est confié aux délégations financières algériennes. Les délégations sont, on le sait, un corps récemment constitué, et qui comprend 48 membres élus par les colons français et 21 membres élus par les indigènes. Cette composition montre à quel degré le principe admis pour le vote du budget algérien diffère de celui qui est en vigueur pour le budget métropolitain tant en France que dans les autres pays à régime représentatif. D'après le dernier recensement, il existait en Algérie 318.000 colons français, 48.700 israélites naturalisés, 211.000 étrangers et 3 millions 764.000 musulmans. La composition des délégations ne traduit donc pas la proportion respective des électeurs. Il faut ajouter que si les colons français acquittent une part d'impôt très élevée eu égard à leur nombre, ils ne payent cependant pas plus du quart des impôts algériens.

Il aurait donc été à craindre que les délégations n'eussent un penchant soit à dilapider les finances algériennes, soit à les employer à leur profit, soit à surcharger les indigènes ou les étrangers. Mais on ne pouvait songer non plus à confier la gestion de ces finances à une assemblée où l'élément indigène aurait été en majorité. Au surplus, les délégations ont

(1) Elles s'élèvent à 21 millions; on estime qu'en 1926 elles seront descendues à 15.

(2) Elle s'applique à 2.680 kil. environ sur 2.927.

(3) Notamment au point de vue des tarifs, qui sont trop élevés et très fantaisistes (par exemple un wagon de 10 tonnes de houille paye 181 fr. d'Alger à Sétif, soit 308 kil., et 209 fr. de Philippeville à Sétif, soit 243 kil.)

(4) On est parti de l'idée que les recettes nettes des chemins de fer s'augmenteraient de 1 p. 100 par an.

(5) Pour ce qui excédera cette somme, il y a un désaccord; la métropole entend absorber l'excédent tout entier. La colonie en demande la moitié.

fait usage avec un rare bon sens du droit nouveau qui leur a été accordé. Leur premier souci a été de diminuer les dépenses inutiles ; non seulement elles ont repoussé certaines dépenses qu'on leur proposait (1), mais elles ont commencé à chercher les moyens de diminuer le nombre des fonctionnaires (2).

ALBERT WAHL,
Doyen de la Faculté de droit de l'Université de Lille.

(1) Comme la création de deux nouvelles cours d'appel à Oran et Constantine.
(2) D'après un rapport au Conseil supérieur du gouvernement (session ordinaire de 1902) il y a en Algérie 13.000 fonctionnaires prélevant 29 millions, c'est-à-dire 53 p. 100 des recettes.

CHRONIQUE POLITIQUE

AUTRICHE

(Années 1899-1901)

Sommaire : Le ministère provisoire Clary. — Suppression des ordonnances Gautsch. — Démission du ministère Clary et intérim Wittek. — Le ministère Kœrber. — Dissolution du Reichsrath et campagne électorale. — Nouvelle Chambre.

Le ministère provisoire Clary (1). — Le cabinet de Clary, qui succéda le 2 octobre 1899 à celui de Thun fut un cabinet de fonctionnaires, donc extraparlementaire.

Ce fut un cabinet de transition appelé à déblayer simplement le terrain ; quoique déclaré neutre, il marquait un changement complet d'orientation et s'appliqua dès son entrée en scène à s'acquérir les faveurs de la gauche allemande.

Les conseillers de l'empereur, en première ligne MM. Goluchovski et Chlumecky, vrais instigateurs du grand revirement dans la politique intérieure, arrivèrent, après mûre réflexion sur les conditions données, à la conclusion suivante : la droite, quoique disposant de la majorité au Reichsrath, s'étant montrée impuissante à réduire la fronde de la minorité allemande, le risque ne sera pas bien grand si l'on fait appel au concours de cette irréductible gauche allemande pour assurer la marche régulière des affaires. Il n'y a pas l'ombre d'un doute que les conseillers de la couronne ne se dissimulaient pas la faiblesse de ce raisonnement et qu'ils étaient convaincus dans leur for intérieur que ce jeu de chassé-croisé n'aurait d'autre résultat qu'un déplacement de l'obstruction, de la gauche à la droite, mais comme d'autre part, ils croyaient pouvoir isoler les Tchèques au cas où ils s'aviseraient d'obstructionner pour leur propre compte et former avec ce qui resterait de l'ancienne Droite et avec les Allemands une nouvelle majorité, il fut décidé de tenter la combinaison.

Voilà la vraie raison du cabinet Clary.

Le nouveau président du conseil, bon administrateur et dévoué serviteur de son souverain, occupait dernièrement le poste de gouverneur de Styrie.

(1) Le ministère Clary est ainsi composé : Président et ministre de l'agriculture : comte Clary-Aldringen ; Intérieur : Dr Ernest de Kœrber ; Instruction publique : chef de section, Dr de Hartel ; Justice : chevalier de Kindinger ; Finances : chef de section baron de Kniaziolucki ; Commerce : chef de section Dr Stibral ; Chemins de fer : chevalier de Wittek ; Défense nationale : comte de Welsersheimb ; Ministre pour la Galicie : chevalier de Chlendowski.

Ce fut en somme, un homme de mérite, franc et honnête, mais sans aucun relief en matière politique.

Sa tâche tracée toute d'avance n'était pas aisée bien qu'elle ne comprît en tout que quatre points : 1° abroger les ordonnances linguistiques Gautsch, promulguées après la suppression de celles de Badeni ; 2° faire élire la Délégation ; 3° compléter dans les détails l'arrangement austro-hongrois et 4° faire voter le budget provisoire. Voilà ce qu'on demandait au comte de Clary qui était *homo novus in politicis.*

Le comité exécutif de la droite ne tarda pas à préciser son attitude future vis-à-vis du nouveau cabinet. Il déclara, le 5 octobre, que tous les partis constitutifs de la droite restent solidaires dans la poursuite de leur programme et que leurs efforts porteront principalement sur la solution de la question des langues dans le sens de l'égalité des droits garantis par la Constitution de 1867.

Cette déclaration fut suivie, le 7 octobre, d'une résolution des grands propriétaires fonciers conservateurs, qui désapprouvèrent hautement l'intention du gouvernement de supprimer sans compensation les ordonnances bilingues. A cette résolution vinrent se joindre plusieurs autres notamment celle des hommes de confiance du parti tchèque libéral national, celle du club des députés populistes moraves et enfin celle des députés tchèques et polonais de Silésie.

Tous ces comités se déclaraient convaincus de la nécessité du maintien de la droite et résolurent de faire une opposition implacable à tout cabinet qui voudrait passer outre à l'avis de la droite.

Suppression des ordonnances Gautsch. — Le changement d'orientation arrêté en haut lieu fut mis à exécution malgré la mobilisation de la droite. Le 17 octobre le *Journal officiel* portait le retrait des ordonnances Gautsch et ordonnait le retour aux lois Stremayer-Taaffe, qui règlent l'usage des langues dans les rapports externes seulement.

L'annonce de cette mesure, qui blessait si profondément les sentiments nationaux des Tchèques, fut accueillie par un cri d'indignation qui eut sa répercussion dans tous les pays de la couronne de Bohême. Les députés tchèques y répondirent le jour même par un manifeste adressé à la nation.

Quand, le lendemain de ce jour néfaste, le Reichsrath rouvrit ses portes, le comte de Clary fut reçu par une si belle bordée de cris furieux qu'il eut de la peine à terminer la lecture de son programme, que tout le monde savait d'ailleurs être irréalisable parce que trop étendu pour la courte durée assignée à cette doublure de ministère, et lorsqu'il essaya de justifier la suppression des ordonnances, il n'arriva même pas à se faire entendre de personnes qui étaient à deux pas de lui.

Le docteur Engel, président du club des députés tchèques, qui prit ensuite la parole pour protester contre l'acte inique dont M. de Clary s'était fait le docile exécuteur, trouva des accents virils pour flétrir la piteuse capitulation du gouvernement devant le terrorisme teuton et avertit M. de Clary du préjudice que son acte à jamais regrettable ne pourrait manquer de porter à l'autorité de l'Etat.

Le nouveau bureau de la Chambre fut constitué ainsi qu'il suit : Président, le docteur Fuchs, allemand conservateur, réélu par 246 voix contre le candidat de la gauche ; premier vice-président, le polonais Pientak, élu par 197 voix contre 165 voix au candidat allemand Prade ; second vice-président, le roumain Lupul.

La session législative s'ouvrait sous des auspices très défavorables. Fait particulièrement curieux, les Allemands, qui avaient pourtant tout sujet d'être enchantés de l'appel de M. de Clary au pouvoir, furent les premiers à prendre des airs mécontents

Pendant que les députés de toute couleur rivalisaient de zèle à perdre leur temps à de vaines discussions sur la déclaration ministérielle et sur la mise en accusation du ministère précédent, le peuple tchèque était en proie à une effervescence des plus vives.

Des manifestations tumultueuses eurent lieu sur plusieurs points de la Bohême et de la Moravie; les troupes furent consignées pendant huit jours dans les casernes; les autorités publiques chargées de maintenir l'ordre dans les campagnes reçurent des provinces voisines, la Haute-Autriche, la Carinthie et la Galicie, des légions de gendarmes de renfort.

Les troubles graves qui éclatèrent en Moravie nécessitèrent l'intervention de la force armée. A Holésov et à Vsetin le sang coula : huit personnes furent tuées et vingt-sept grièvement blessées.

L'exaspération des Tchèques fut portée à son comble par une mesure déplorable du directeur du ministère de la justice, M. de Kindinger qui, ne tenant aucun compte de la surexcitation régnante dans les populations tchèques, intima aux présidents des cours de justice l'ordre de veiller rigoureusement à l'introduction de l'allemand dans le service interne et d'exiger l'emploi de cette langue jusque dans les affaires disciplinaires et les annotations personnelles.

Les députés tchèques le prirent si violemment à partie pour sa circulaire mal venue qu'il dut renoncer à la parole et quitter précipitamment la salle des séances (le 24 octobre), sifflé par les Slaves, applaudi par les Allemands.

Les séances tapageuses continuèrent et si le chef du conseil réussit, malgré l'anarchie croissante, à arracher à la Chambre indisciplinée l'élection tant désirée de la Délégation (le 28 octobre), il importe de noter qu'il ne dut ce succès partiel qu'à l'action directe et personnelle de l'empereur.

Il fut d'ailleurs obligé, au cours de la même semaine, de recourir encore une fois à l'intervention du souverain pour obtenir du Reichsrath la nomination de la Députation de quote-part. Celle-ci aussitôt désignée se mit incontinent en rapport avec la Délégation hongroise.

Ensuite, les séances furent interrompues pour huit jours.

Ces courtes vacances n'ayant amené aucune accalmie dans les esprits et la situation intérieure étant demeurée aussi précaire qu'auparavant, le tohu-bohu parlementaire continua au grand désespoir de M. de Clary. Les députés parlaient moins pour conclure que pour empêcher toute conclusion et tout vote,

Devant l'impossibilité de mater l'opposition tchèque, le comte de Clary invita, sur l'instigation de l'empereur, les leaders des deux nations, tchèque et allemande, à des conférences qui s'ouvrirent, le 24 novembre, sous la présidence du ministre de l'intérieur, M. de Koerber. Elles n'aboutirent pas. Les détails de ces conférences furent tenus si secrets que jusqu'ici rien n'en a pénétré dans le public. Ces pourparlers suffirent cependant à apprendre aux Tchèques que le comte de Clary était prisonnier de la gauche allemande puisqu'il craignait d'accorder aux Tchèques la moindre concession nationale à laquelle les Allemands n'eussent pas au préalable souscrit.

Le club tchèque résolut là-dessus (le 5 décembre) d'empêcher le vote de tout projet présenté par le gouvernement de Clary.

Ce fut la fin de ce ministère éphémère qui, ayant renoncé d'une part à l'emploi du § 14 et impuissant d'autre part à enlever le vote même d'un provisoire budgétaire, dut fatalement se retirer.

Démission du ministère de Clary et intérim Wittek. — Le comte de Clary offrit sa démission le 18 décembre. Le seul bon souvenir que ce cabinet éphémère laissa après lui fut la suppression du timbre sur les journaux et les calendriers. Votée le 17 novembre par le Reichsrath, la loi passa le 21 décembre à la Haute-Chambre et put recevoir la sanction de l'empereur encore avant le 1er janvier 1901 (1).

Les Délégations autrichienne et hongroise parlementèrent longtemps avant de pouvoir s'entendre, mais enfin elles tombèrent d'accord sur l'ensemble des questions et aussi sur le nouveau mode de lever les impôts, frappant certains produits, comme le sucre, l'alcool, la bière, le pétrole non plus dans le pays producteur, mais dans celui où ils sont consommés. La répartition des dépenses communes fut fixée par les Députations de quote-part à 65,4 p. 100 à la charge de l'Autriche et 34,6 p. 100 à la charge de la Hongrie. Comme cependant ces projets ne pouvaient pas être acceptés en Autriche par les deux Chambres, force fut à l'empereur de trancher encore la question provisoirement de par son seul pouvoir discrétionnaire.

Le 23 décembre, les feuilles officielles publièrent la nomination du cabinet intérimaire Wittek (2) qui, constitué sur la base du Parlement fermé, n'avait qu'à appliquer le paragraphe 14 pour compléter le compromis austro-hongrois et décréter à l'aide du même paragraphe tout ce qui était indispensable à la marche des affaires publiques. Le budget provisoire fut réglé pour quatre mois.

Le Parlement fut prorogé *sine die* et les deux derniers jours de l'année 1899 furent employés par les Diètes à l'expédition des affaires régionales les plus urgentes.

Seule l'ouverture de la Diète de Bohême fut attendue avec une certaine

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 1151. Loi du 27 décembre 1899 (261).

(2) Le cabinet Wittek se composait comme suit : Président et ministre des chemins de fer : M. de Wittek ; Intérieur : M. Stummer ; Instruction publique : M. Berndt ; Justice : M. de Schrott ; Finances : le baron de Iorkasch-Koch. Renommés : Commerce M. Stibral ; Défense nationale : le comte de Welsersheimb ; Ministre pour la Galicie : chevalier de Chlendowski,

curiosité à cause de l'attitude des Allemands qui se tinrent en abstention dès la fin de 1897. Ils vinrent alors occuper leurs sièges et présentèrent, le 29 décembre, deux propositions, l'une tendant à la séparation administrative de la Bohême selon le principe des nationalités, et l'autre relative à la création de curies nationales avec le droit de veto.

Le docteur Skarda motiva l'attitude hostile des députés tchèques à l'égard du gouvernement de Vienne et déclara que tant que le conflit tchéco-allemand ne serait pas réglé, l'Autriche ne serait pas en repos. Seule, ajouta-t-il, la reconnaissance de l'égalité des droits aux deux nations rivales pourra restituer à la monarchie l'exercice régulier du régime parlementaire.

Les affaires du pays furent expédiées en deux séances.

Les délégations qui se réunirent les premiers jours de janvier 1900 purent poursuivre tranquillement leurs travaux ; les chapitres du budget commun furent adoptés presque sans débats et le budget fut voté le 18 janvier.

L'empereur tint à certains délégués invités à la Hofburg, des propos politiques très significatifs. Il exprima, par exemple, au docteur Strànsky, député morave, son vif mécontentement des signes de fronde nationale transportée dans l'armée par le mot tchèque « Zde » (présent) à l'appel des réservistes. A un autre député morave, le docteur Zacek, il déclara qu'il ne permettrait pas de toucher aux droits de la nation tchèque et que le ministère qui succéderait au cabinet Wittek serait strictement neutre.

Le 20 janvier, la « Wiener Zeitung » annonçait la nomination du ministère Kœrber.

Le ministère Kœrber. — M. de Kœrber, fonctionnaire expert, doublé d'un habile diplomate, souple, fin, excellent rhéteur, chercha à s'assurer, aussitôt arrivé au pouvoir, le concours de tous les partis politiques, affichant envers tous la même stricte impartialité. Tous les chefs de file furent priés à conférer avec le nouveau président, également disposé à faire des avances aux uns comme aux autres, et qui fournit la première preuve de sa dextérité et de son tact par la composition de son cabinet. Désireux de se rendre agréable à la gauche sans cependant s'aliéner la faveur de la droite, il s'entoura des hommes appartenant au camp allemand, mais dont quelques-uns avaient déjà acquis, grâce à leurs réelles capacités, une certaine autorité dans le monde politique.

La droite, d'autre part, eut un ministre tchèque sans portefeuille, le docteur Antoine Rezek, jouissant de la confiance de toute la nation tchèque ; un autre pour la Pologne, M. Pientak, premier vice-président du Reichsrath, et deux ministres de ressort, MM. Call et Giovanelli nommés, le premier, ministre du commerce, le second, ministre de l'agriculture, très agréables l'un comme l'autre aux catholiques allemands.

Les autres portefeuilles furent distribués comme suit :

Intérieur : M. de Kœrber ; finances : M. Böhm-Bawerk ; instruction publique : M. de Hartel ; défense nationale : M. de Welsersheimb ; justice: M. de Spens-Boden ; chemins de fer : M. de Wittek.

Ministère bureaucratique s'il en fût, mais de large envergure qui, se

proposant de se tenir au-dessus des partis politiques et nationaux, voulait suivre sans défaillance une politique franche et d'une impartialité absolue.

Connaissant bien et la cause et le siège du mal dont souffrait en Autriche la vie politique, M. de Kœrber s'appliqua en premier lieu à chercher les moyens d'aplanir les déplorables différends nationaux. Il invita dans ce but les Tchèques et les Allemands à des conférences extra-parlementaires, dites de conciliation, qui s'ouvrirent, en effet le 5 février.

Trente et un membres choisis avec soin dans tous les partis de Bohême et de Moravie, à l'exclusion seulement des radicaux tchèques et allemands, qui déclinèrent l'invitation, prirent part à ces conférences.

Les travaux marchaient avec calme et dignité mais trop lentement au gré du gouvernement. Le rapprochement tant désiré des deux nationalités commençait à peine à se dessiner quand les conférences furent interrompues par la convocation des députés au Reichsrath, ouvert le 22 février.

Les Tchèques voyant le but de leurs aspirations éloigné à l'infini, décidèrent, la veille de l'ouverture du Parlement, de rentrer dans la voie de l'opposition graduée jusqu'à l'obstruction. Les autres partis de la droite comme les grands propriétaires conservateurs de Bohême, les Polonais et les catholiques allemands reconnaissaient le bien fondé des revendications tchèques, seulement, ils n'allaient pas jusqu'à approuver l'arme extrême qu'est l'obstruction et conseillaient de laisser passer la loi militaire et tout ce qui est indispensable au fonctionnement régulier de l'Etat. Ce fut, après sa reconstitution sous Badeni, le premier grave désaccord entre les divers partis de la droite, désaccord qui ne fit depuis que s'accentuer jusqu'à la complète désagrégation de cet important facteur politique.

Des dissensions ne tardèrent pas d'ailleurs à se faire jour aussi à la gauche, où les radicaux nationalistes et populistes rivalisaient de zèle, disputant aux libéraux le rang et l'influence du parti dirigeant.

Le renouvellement du bureau de la Chambre n'eut pas lieu sans incidents et sans scènes tumultueuses sur lesquelles il serait oiseux d'insister. Furent élus : président : le docteur Fuchs, premier vice-président : le populiste allemand Prade ; second vice-président : le docteur Zacek, député morave.

Le programme ministériel, lu par le chef du cabinet, se divisait en deux parties distinctes : le conflit tchéco-allemand faisait les frais de la première partie, tandis que la seconde fut entièrement consacrée aux grands projets ayant trait au développement que le gouvernement se proposait de donner à l'industrie et au commerce de la monarchie : construction de nouvelles lignes de chemins de fer, dragages des cours d'eau, creusement des canaux, etc.

Quant aux conférences de conciliation, M. de Kœrber dit que si elles n'avaient pas donné, faute de temps, le résultat qu'on en attendait, rien ne prouvait cependant que la voie indiquée et suivie par le gouvernement fût mauvaise, et il fit entrevoir qu'elles seraient reprises après la clôture de la session législative.

Les députés tchèques, sourds aux instances de leurs collègues de la droite ainsi qu'aux belles mais trop vagues promesses du chef du cabinet,

inaugurèrent une obstruction formaliste, froide, sans menaces ni tapage mais implacable.

Ils ne pouvaient pas faire autrement vu que l'affront fait à la population slave de la Bohême et de la Moravie n'avait pas obtenu réparation. Une seule exception fut faite pour le contingent militaire, vote auquel tenait la couronne et qui eût été réglé sans cela par une ordonnance impériale. Tout travail sérieux ayant été rendu impossible non seulement dans les séances plénières, mais aussi dans les diverses commissions parlementaires, M. de Kœrber, après avoir obtenu l'élection des délégations, se hâta de proroger le Reichsrath, le 16 mars.

A la Haute-Chambre, où le programme ministériel donna lieu à de longs et passionnés débats, les orateurs de la gauche allemande notamment MM. Czedik, Lemayer et le prince Auersperg, déclaraient le Parlement seul corps législatif compétent pour prononcer en matière de langues, et soutenaient qu'en Autriche, les questions de cet ordre étaient toujours réglées par une loi. Le docteur Rieger, ancien chef du parti national tchèque, soutenait le contraire.

Constatant que la Constitution de 1867 se tait sur les droits du Reichsrath par rapport au règlement des questions de langues, il concluait que les questions de cet ordre devaient être tranchées, comme questions régionales, par la Diète où d'ailleurs il était plus facile d'obtenir l'entente entre les partis intéressés qu'au Parlement central.

Quant à l'autre objection, il lui fut facile de démontrer que c'était plutôt par ordonnances que par la loi qu'il avait toujours été procédé en pareils cas en Autriche, à preuve les ordonnances soit pour la Dalmatie, soit pour la Galicie, signées pourtant par un ministère centralisateur allemand, en 1869.

L'humeur batailleuse des députés fut transportée aussi dans les Diètes, réunies le 26 mars. Le temps fut si chichement mesuré à ces assemblées régionales qu'elles ne purent qu'expédier à la hâte les affaires les plus urgentes.

Le dernier espoir du ministère, les conférences de conciliation, qui furent reprises le 19 mars, aboutirent après la quatrième séance à un échec complet. Le gouvernement présenta à cette commission un projet établi sur les données statistiques, qui divisait la Bohême en trois zones : une tchèque, une allemande et une mixte avec majorité ou allemande ou tchèque. Ce mode d'élever des barrières à l'intérieur du royaume devait agréer bien entendu aux Allemands autrichiens, mais ne pouvait pas être pris en considération sérieuse par les représentants de la nation tchèque. Quant à la réintroduction du tchèque dans le service interne, M. de Kœrber se déclara tout disposé à donner aux Tchèques cette satisfaction, mais il eut soin de se retrancher, à l'instar de son prédécesseur à la présidence du Conseil, M. de Clary, derrière la condition que les Tchèques devaient s'adresser *a priori* aux Allemands de Bohême et s'entendre avec eux sur les questions de nationalité. Cette réponse, qui équivalait à un refus indirect de toute concession nationale, irrita naturellement les Tchèques et comme les membres allemands de la commission se montrèrent, après cet

encouragement venant du haut lieu, plus intransigeants que jamais, les conférences aboutirent à un nouvel insuccès, le 22 mars.

Comme événement d'une certaine importance politique notons ici la visite que fit au printemps l'empereur François-Joseph à Berlin, à l'occasion de la majorité du fils aîné de Guillaume II. Accompagné de son ministre des affaires étrangères, le comte Goluchovski, l'empereur fut reçu par son allié et par la population de Berlin avec un éclat et une pompe extraordinaires. Les toasts qui furent portés à cette occasion se bornaient à célébrer la consolidation de la Triple-Alliance.

Le 8 mai, jour de la rentrée du Reichsrath, M. de Kœrber se hâta de déposer sur le bureau de la Chambre un projet de loi relatif au règlement des dangers en Bohême, et un autre pour la Moravie. Selon ces deux projets il y aurait lieu désormais de distinguer en Bohême trois territoires linguistiques : tchèque, allemand et mixte. Serait considérée comme mixte toute circonscription avec une minorité d'au moins 20 pour 100 de la totalité des habitants.

La langue interne dans les deux premiers territoires serait celle de la zone respective, à savoir tchèque ou allemande mais elle serait exclusivement allemande dans tous les rapports avec les administrations centrales et celles même des autres pays que la Bohême. Il s'ensuivait que les communications par exemple d'un tribunal tchèque de Bohême qui se serait mis en rapports avec un autre tribunal tchèque de Moravie auraient dû être rédigées en allemand. Les fonctionnaires ne seraient tenus que de connaître la langue de leur territoire ; les requêtes seraient reçues en deux langues, de même les jugements seraient rendus en deux langues, mais seulement à l'aide des interprètes nommés *extra-statum*.

La Moravie enfin serait considérée comme un pays mixte quant à la langue externe et pour le service interne il n'y aurait, sauf pour les rapports avec les partis, d'autre langue admise que l'allemand.

Afin de rendre les Tchèques plus disposés à discuter la loi établie sur la base de ce projet, qui avait beaucoup de connexité avec le programme allemand, dit de Pentecôte, résumé en 30 articles pour la Bohême, et en 21 articles pour la Moravie, M. de Kœrber ne manqua pas d'accentuer dans un exposé de motifs la nécessité des réformes économiques dont la marche ne saurait être plus longtemps entravée par des conflits nationaux. Il ajouta que le rejet de son projet pourrait mettre en suspens la vie constitutionnelle en Autriche. Cette menace, si grave fût-elle dans son fond, n'ébranla pas les députés tchèques qui, sans distinction de parti, et sans hésitation aucune, prirent tous position contre l'ultimatum gouvernemental, et recommencèrent l'obstruction procédurière. Trois séances consécutives furent perdues à la lecture d'innombrables pétitions et motions d'urgence déposées par les Tchèques pour empêcher le passage à l'ordre du jour.

Le ministère dut se croire heureux d'avoir obtenu l'élection des délégations. Dans l'intervalle de huit jours de vacances que la Chambre se fut accordées, M. de Kœrber s'ingénia, mais sans succès, à détourner les Tchèques de poursuivre leur tactique. Les séances des 17 et 18 mai furent plus

tumultueuses et plus compromettantes pour les mœurs parlementaires que les précédentes, et le Reichsrath s'ajourna, en conséquence, jusqu'au 6 juin.

Pendant ce temps les Délégations procédèrent à l'expédition du budget commun, voté le 31 mai (1).

Dans sa réponse à l'allocution du chevalier Jaworski, président de la Délégation autrichienne, l'empereur déclara que l'étroite alliance de l'Autriche avec l'Allemagne et l'Italie était complétée au point de vue de la conservation de la paix par l'entente avec le cabinet de Saint-Pétersbourg dans les questions relatives à la péninsule des Balkans.

Il adressa ensuite la parole à plusieurs délégués tchèques et allemands. Au docteur Paçak, le monarque exprima le regret de voir les Tchèques persévérer dans l'obstruction. Le docteur Paçak répliqua que ses compatriotes avaient été poussés malgré eux dans cette voie par les errements du gouvernement, et il ajouta que le peuple tchèque se soulèverait comme un seul homme si le projet gouvernemental devait être appliqué à la Bohême et à la Moravie.

L'obstruction tchèque eut pour suite une courte crise ministérielle. Le docteur Rezek, qui n'appréciait que médiocrement le procédé du chef du cabinet à l'égard des Tchèques, offrit sa démission qui, n'ayant pas été acceptée par le monarque, resta sans suite. Notons à ce propos que le docteur Engel, se trouvant au sujet de l'opportunité de l'obstruction en divergence de vue avec ses collègues, résigna la présidence du club tchèque au Reichsrath et fut remplacé à ce poste d'honneur par le député Paçak.

Fin mai eurent lieu à Vienne les élections muncipales qui constituèrent une grave défaite pour le parti libéral. Il s'agissait du renouvellement de 70 mandats dont 36 étaient jusque-là aux mains des libéraux. Ceux-ci en perdirent aux nouvelles élections juste la moitié, de sorte que les antisémites (démocrates chrétiens) disposèrent alors de 52 mandats et les libéraux de 18 seulement.

Le fond de la situation politique intérieure n'ayant pas varié d'un iota depuis le 19 mai, les charivaris assourdissants reprirent leur cours dès la rentrée du Reichsrath, le 6 juin.

Les appels réitérés du premier ministre à la sagesse de l'Assemblée ne purent entamer la ferme décision des Tchèques, et les moyens que le gouvernement employa pour remettre à flot le vaisseau parlementaire manquèrent tous leur but. Plusieurs hommes politiques conseillaient la modification du règlement interne de la Chambre en vertu du § 14, mais c'était compter sans les Allemands qui s'opposèrent à ce qu'il fût touché à une arme qui leur avait été d'une si grande utilité sous les régimes Badoni et Thun.

Au commencement de cette session législative s'accomplit une nouvelle orientation des partis, préparée de longue main dans les coulisses parlementaires. La droite, après trois ans d'existence, se désagrégea et deux de

(1) Le budget commun de 1901 se monta à 368.300.000 couronnes. Après la défalcation des revenus et des excédents de recettes douanières, il resta à couvrir par la quote-part la somme ronde de 231.900.000 couronnes.

ses principaux facteurs, les Polonais et les Allemands cléricaux nouèrent parti avec la gauche allemande pour former avec ce groupe important ce qu'on appela la « majorité de l'ordre du jour », résolue au travail. Cette coalition hybride, formée dans le but de rendre le Reichsrath apte à travailler, décida de briser à tout prix l'obstruction tchèque. Pour y arriver, on eut recours à la ruse. Le 7 juin, après une longue et fatigante séance, au moment où de nombreux députés avaient déjà quitté la salle et que le président de la Chambre, M. Fuchs, allait lever la séance, un député du parti populiste catholique, M. Zallinger, proposa à la Chambre de continuer la séance et de mettre à son ordre du jour la réforme de la loi réglant l'organisation professionnelle (Gewerbeordnung).

Les députés tchèques, MM. Kramar, Brzorad et Horiça, protestèrent contre ce procédé absolument contraire au règlement, et quand le président passant outre à leur protestation, se disposa à consulter la Chambre, les députés tchèques saisissant le moment psychologique, passèrent de l'obstruction technique à l'obstruction violente qui se prolongea à coups de sifflets, de trompettes et de chants jusqu'à minuit. Il n'y a pas eu cependant de pugilats.

Dans cette nuit historique, le président du conseil fit deux fois le voyage de Schönbrunn pour conférer avec l'empereur. Après sa deuxième visite il revint muni d'un décret prononçant la clôture de la session du Reichsrath.

La lecture en fut saluée par des applaudissements des obstructionnistes exultant du succès de leur tactique.

Le 13 juin, le comité parlementaire tchèque présenta au chef du cabinet un mémorandum ou se trouvent résumés les principaux arguments des Tchèques contre son projet relatif au règlement de la question des langues en Bohême et en Moravie.

Les Allemands se hâtèrent, à leur tour, de préciser leur position par rapport à la même question. Ils ne demandèrent pas moins que l'institution, avec force de loi, de l'allemand comme langue officielle de l'Etat (elle l'est mais de fait seulement), et l'exécution de leur programme de la Pentecôte. Avant la fin de juin, M. de Kœrber décréta, à coups d'ordonnances, la prolongation du budget provisoire jusqu'au 31 décembre 1900. Un rescrit impérial, en date du 27 juin, fixa la quote-part pour un an (du 1er juillet 1900 à la fin de juin 1901) à 66 46/49 pour 100 à la charge de l'Autriche et 33 3/49 pour 100 à celle de la Hongrie.

Le premier juillet fut célébré à Zakupy (Reichstadt) le mariage de l'archiduc François-Ferdinand d'Este, héritier présomptif de la couronne d'Autriche, avec la comtesse Sophie Chotek, qui reçut le titre de princesse de Hohenberg. Le 28 juin, à Vienne, l'archiduc déclara mariage morganatique l'union qu'il allait conclure et prêta en même temps pour son épouse et pour sa descendance le serment de renonciation au trône des Habsbourg.

En Bohême et en Moravie les mois d'été se passèrent en grands meetings tenus dans le but de chauffer un peu les esprits qui commençaient à se lasser des énervantes luttes linguistiques. Ce fut au milieu d'un désarroi politique à jamais regrettable que fut célébré dans la monarchie austro-hongroise (le 18 août) le 70e anniversaire de naissance du vénéré monarque

tant de fois et si rudement éprouvé et comme souverain et comme père et époux. Le jubilé fut dépourvu de toute pompe et ostentation à cause surtout de la récente mort tragique de l'impératrice Elisabeth.

Avec l'anniversaire de François-Joseph expira dans les pays cisleithans la trêve politique, *pax imperatoris* ; la situation à l'intérieur de la monarchie, au lieu de s'éclaircir ne fit malheureusement que s'embrouiller davantage.

Les premiers ministres, MM. de Kœrber et de Szell, furent bien des fois appelés à Ischl pour conférer avec l'Empereur pendant son séjour dans cette villégiature, mais ce qui perça au dehors de ces fréquentes allées et venues ce fut seulement que M. de Széll insistait avec tout le poids de sa voix au conseil sur la nécessité d'un règlement définitif du compromis et de sa ratification par le Parlement. Il était cependant moins que jamais permis de songer à la reprise fructueuse des travaux parlementaires. La seule concession que M. de Kœrber voulait faire aux Tchèques, le portefeuille du commerce, ayant été trouvée trop maigre pour les décider à changer de tactique, il ne restait que la dissolution du Reichsrath pour sortir du gâchis. Ce fut le parti auquel le gouvernement s'arrêta.

Dissolution du Reichsrath. — La Chambre qui pendant son assez brève existence (41 mois) a vu s'user cinq cabinets (Badeni, Gautsch, Thun, Clary, Wittek), fut dissoute le 7 septembre, et les nouvelles élections, échelonnées du 15 décembre 1900 au 18 janvier 1901, furent incessamment prescrites. Le décret impérial était accompagné d'une note semi-officielle où se trouvait exposé le triste bilan de la Chambre défunte : le budget ni discuté ni ratifié depuis trois ans, les réformes reconnues urgentes condamnées à rester enfermées dans les cartons des ministères, les réserves de l'encaisse épuisées et les projets économiques du gouvernement renvoyés aux calendes grecques, et tout cela pour des malheureux conflits nationaux. La note se terminait par un appel à la prudence des électeurs qu'elle adjurait de tenir compte des intérêts économiques et des besoins vitaux de la monarchie par le choix d'hommes moins préoccupés de la solution des questions purement nationales que de celles qui intéressent l'état général de la monarchie.

L'Empereur ayant à cœur de fortifier aux yeux des nations la position du ministère, saisit l'occasion qui s'offrait à lui aux grandes manœuvres de Galicie, pour dire à la noblesse réunie, le 10 septembre à Iaslo, combien il était attristé du désarroi politique dont souffrait la monarchie.

En guise de menace indirecte, il ajouta que la dissolution du Reichsrath était le dernier moyen constitutionnel dont se servirait son gouvernement pour sauver en Autriche le régime parlementaire. Il donnait ainsi à entendre que l'Etat se passerait pour un temps indéterminé du concours des représentants des peuples au cas où la nouvelle Chambre ne serait pas mieux disposée au travail que l'ancienne.

En automne devait se réunir la Diète de Bohême ; son feuilleton était plus qne suffisamment chargé, mais les Allemands ayant lancé le mot : « Puisqu'il n'y a pas de Parlement de Vienne, il n'y aura pas non plus de

Diète de Prague », M. de Kœrber s'inclina devant cette déclaration et prescrivit, en vertu d'une ordonnance impériale, la perception des impôts et des centimes additionnels sans se soucier de ce que diraient de ce procédé cavalier les députés tchèques.

Les embarras politiques internes s'accrurent en septembre du conflit tyrolien. Les anciennes rancunes nationales existant entre les Italiens établis dans le sud du Tyrol et les habitants allemands habitant le centre et la partie nord de cette province se firent soudain jour. M. de Malffatti, président du club italien, dans un mémoire adressé à M. de Kœrber, se fit l'interprète de ses nationaux qui souhaitaient l'institution d'une administration autonome pour les contrées italiennes du Tyrol. Sur la réponse négative du président du conseil qui se faisait en l'occurrence défenseur de l'unité du pays, les députés italiens déclarèrent qu'ils entreraient en opposition contre le gouvernement.

Pendant ce temps, le paragraphe 14 continuait son règne. Le gouvernement de M. Kœrber n'hésita pas à y avoir largement recours; il s'en servit aussi pour se procurer des crédits (5.000.000 de couronnes) destinés à soulager la misère des petits contribuables frappés au cours de l'année de divers accidents météorologiques (inondations, grêle, etc.).

Dans les négociations avec le gouvernement hongrois, au sujet de la construction des nouvelles lignes de chemins de fer bosniaques, M. de Kœrber se fit battre par son collègue de l'autre moitié de la monarchie. Des deux lignes projetées, à la construction desquelles l'Autriche contribue par 65,6 p. 100 contre 34,4 p. 100 à la charge des Hongrois, la première qu'on mettra en construction sera la ligne Sérajevo-Mitrovice, réunissant Budapest à Salonique. La Hongrie aura ainsi communication directe avec la mer, avantage qui va lui permettre de donner à son commerce avec les pays balkaniques une très grande extension. L'autre ligne, bien moins coûteuse, celle-là, et très importante pour les intérêts des commerçants cisleihans, Bugojno-Arjano, qui réunit le Splite dalmate à Sérajevo, ne sera tracée qu'après la première, c'est-à-dire dans trois ou qnatre ans.

Les Diètes ne furent réunies que dans la première moitié de décembre. Celle de Bohême avait à approuver le budget de 1900, quelques douzièmes provisoires pour l'exercice 1901 et à ratifier un projet de loi relatif à la surtaxe des alcools (20 hellers par litre), dont le produit devait être employé au rétablissement des finances du pays. Ce projet fut présenté aux Diètes de tous les pays cisleithans et de son acceptation par toutes ces Assemblées régionales dépendait la question de savoir s'il serait ou non présenté à la sanction. Ayant été repoussé par la Diète de Dalmatie, il fut retiré par le gouvernement après que sa discussion eut occupé plusieurs séances à la Diète de Prague.

Au nombre de propositions déposées dans cette session sur le bureau de la Diète de Bohême, il convient d'en signaler une qui concernait par son caractère le droit historique de la Bohême. C'était une proposition d'ordre formel présentée par le docteur Ladislas Dvorâk, invitant le gouvernement à saisir la Diète de la déclaration faite par l'archiduc François-Ferdinand

d'Este à l'occasion de son mariage avec la comtesse Chotek. Une semblable démarche fut faite au Parlement de Budapest.

Le budget et les douzièmes provisoires furent là-dessus votés sans incidents d'aucune sorte.

La campagne électorale. — D'une façon générale, on est fondé à dire que la campagne électorale, ouverte dès l'automne, a moins passionné les esprits dans les pays cisleithans que celle de 1897, encore que les tendances nationalistes s'y soient fait remarquer par une recrudescence notable.

Parmi les partis allemands, les libéraux furent les premiers à lancer leur manifeste électoral. A les croire, il allait être décidé si l'Autriche devait continuer à être considérée comme un grand Etat, respecté à l'extérieur et uni à l'intérieur par le lien d'une langue commune à tous les peuples autrichiens, l'allemand, ou si l'unité de cet Etat devait être sacrifiée avec tout son prestige à la dictature slave. Le nationalisme intransigeant, en progrès dans tous les pays cisleithans, entraîna dans son courant peu à peu tous les partis allemands, depuis les anciens conservateurs jusqu'aux grands propriétaires constitutionnels qui se déclarèrent entièrement solidaires avec les autres partis au sujet de la tactique à suivre.

Les plus avancés dans leurs idées et dans leur programme furent, comme bien on pense, les pangermanistes, Wolf, Schœnerer et consorts. Ils ne demandaient pas moins que le retranchement de l'ensemble de pays cisleithans de la Galicie, de la Dalmatie et de la Boukovine, ce qui assurait aux Allemands la majorité au Reichsrath — on voit qu'ils n'y vont pas de main morte — puis la séparation de Rome, l'expulsion des juifs de tous les pays cisleithans et enfin le rapprochement intime de l'Autriche avec l'Allemagne par l'union douanière et commerciale. Le club polonais n'aborda pas la campagne sans inquiétude, ayant à se mesurer cette fois-ci avec le parti populiste qui se présenta avec un manifeste libéral démocratique.

En Silésie, les Polonais marchaient avec les Tchèques.

Enfin les partis tchèques de Bohême et de Moravie ouvrirent la campagne avec le mot d'ordre d'opposition à outrance vis à-vis du gouvernement et prêchèrent dans ce but la concorde nationale.

Le manifeste du comité exécutif du parti national jeune-tchèque demandait d'abord aux électeurs s'ils approuvaient la tactique que leurs anciens mandataire avaient jusque-là suivie, et déclarait ensuite que ceux-ci étaient prêts à continuer leur mission pour la défense des droits sacrés de la nation. Les électeurs furent enfin adjurés de réunir leurs voix sur les candidats présentés par le parti pour donner une expression éclatante à l'inébranlable volonté du peuple tchèque de persévérer dans la lutte pour le droit et la justice.

Le club vieux-tchèque, qui renonça à présenter des candidats de son parti, recommandait à ses anciens adhérents, dans un manifeste signé par le docteur Rieger et 24 membres du comité exécutif, de donner leurs voix aux candidats dont le programme se rapprocherait le plus du programme des Vieux-Tchèques.

Les démocrates sociaux réclamaient avec le suffrage universel l'institution d'une Constituante qui serait chargée de l'élaboration d'une nouvelle Constitution tenant compte dans une plus large mesure que celle de 1867 des principes progressistes politiques, sociaux et nationaux.

Les agrariens tchèques tentèrent un rapprochement avec le parti radical. En Moravie, le parti national tchèque conclut un compromis avec le parti libéral.

La nouvelle Chambre. — Le résultat des élections ne fut pas, dans les conditions données, celui qu'attendait le gouvernement.

Il espérait que les électeurs enverraient à Vienne des représentants plus modérés que les anciens sur les questions de nationalités, soucieux plutôt des intérêts économiques et matériels de la monarchie, et il devait trop tôt constater que le Parlement, dans sa nouvelle composition, était bien plus enclin au radicalisme à l'endroit des revendications nationales que la Chambre précédente. Et le pis du destin fut que M. de Kœrber devait lui-même pour une bonne part s'accuser d'être l'auteur de ce résultat malheureux pour avoir accordé bénévolement quatre mois (du 8 septembre au 18 janvier) aux chauvins nationalistes pour exciter les esprits. En Bohême, siège original du mal aigu qui s'étendant constamment, entraîne dans le courant des querelles nationales toute la Cisleithanie, les élections marquèrent chez les Tchèques, aussi bien que chez les Allemands, un accroissement notable des partis extrêmes.

Les Jeunes-Tchèques accusés par les radicaux de soutenir trop mollement le programme national, essuyèrent la perte de 10 mandats que se partagèrent entre eux les agrariens, les démocrates nationaux et les radicaux.

Dans le camp allemand, la poussée du parti nationaliste radical fut encore plus accentuée. Ce parti dirigé par les fameux suppôts du pangermanisme, Wolf et Schœnerer, se vit porté de 4 à 18 mandataires. Un autre fait également digne d'être remarqué c'est la défaite des démocrates sociaux anationaux par le parti social national. Sur les 5 mandats que possédaient les premiers dans l'ancienne chambre, ils n'en gardèrent qu'un seul.

Voici la composition du Reichsrath après l'élection de 1901 :

Populistes nationaux allemands . . .	46
Progressistes allemands	39
Grands propriétaires constitutionnels. .	31
Libres penseurs allemands.	4
Pangermanistes	21
Socialistes chrétiens (antisémites) . .	22
Populistes catholiques allemands. . .	23
Catholiques allemands du centre. . .	9
Jeunes-Tchèques	53
Agrariens tchèques.	5
Socialistes nationaux tchèques	5
Catholiques tchèques	2

Grands propriétaires conservateurs. .	19
Polonais autonomistes	60
Polonais indépendants	9
Ruthènes	10
Roumains.	6
Italiens	12
Slovènes	15
Croates et Serbes	12
Divers.	15
	425

Le vote populaire donna, en général, aux espérances de M. de Kœrber un démenti catégorique. Ce fin tacticien ne réussit dans ses plans qu'en tant qu'il visait l'isolement de la députation tchèque. L'ancienne majorité de la droite disparut, en effet, sans cependant laisser place à l'espoir que le gouvernement réussît de sitôt à s'assurer, dans le chaos d'éléments disparates et passionnés que présentait la Chambre régénérée, une autre majorité stable sans laquelle il n'était pas permis de songer à un travail politique sérieux. La première séance du nouveau Reichsrath, ouvert le 31 janvier, ne pouvait laisser aux plus optimistes le moindre doute sur les haines et passions farouches que les partis nationaux apportaient dans l'Assemblée. Cette séance inaugurale fut marquée de deux incidents agrémentés de vociférations, cris tumultueux. et appels de combat dont n'eût pas eu honte l'ancienne Chambre. Les promoteurs de ce houleux lever de rideau furent dans le premier cas les radicaux allemands qui manifestèrent d'une façon scandaleuse contre les paroles de respectueux hommages que le président d'âge, le docteur Weigl, un polonais, crut devoir prononcer à l'adresse de la feue reine d'Angleterre, Victoria. L'autre incident fut provoqué par les socialistes nationaux et les agrariens tchèques qui réclamaient à grands cris que le docteur Weigl parlât aussi polonais s'il considérait de son devoir d'adresser une allocution en allemand aux députés, et que le président du conseil s'exprimât en allemand et en tchèque.

Le discours du trône, prononcé le 4 février, comprenait deux parties bien distinctes, l'une d'ordre politique, l'autre d'ordre économique.

Le passage le plus important de la première partie fut la déclaration que la raison d'Etat exigeait l'unité de langues officielles dans certaines sphères administratives. Ce passage frappa d'autant plus douloureusement les députés non allemands que, pour la première fois, le discours du trône ne faisait nulle mention de l'égalité des droits nationaux en Autriche.

Le reste était un panégyrique de la constitution en vigueur et de ses fruits : bon état de finances, affermissement du crédit, élévation du niveau d'éducation et d'instruction des masses, réformes dans l'enseignement public, etc.

La partie économique, très abondante en excellentes promesses, développait un programme où nul état, nul groupe de producteurs ne fut oublié. Tous les contribuables devaient bénéficier des réformes et encouragements dont le gouvernement se proposait de les combler : revision

du tarif douanier, loi protectrice contre la concurrence déloyale, protection des ouvriers, réglementation du travail, assurance obligatoire contre la vieillesse, règlement des voies navigables, etc.

A la fin, une menace indirecte de retour au régime absolutiste si le Parlement se montrait aussi récalcitrant au travail que son aîné.

La constitution du bureau de la Chambre n'allait pas sans difficultés. Le gouvernement désirait voir à la présidence le comte Attems, conservateur styrien, les Allemands tenaient à l'élection de l'ancien premier vice-président, le populiste Prade (Le docteur Fuchs, rappelant trop le souvenir de l'ancienne droite fut définitivement éliminé de la candidature). Enfin, après bien des conciliabules, on tomba d'accord sur la personne du comte Vetter von Lilie. grand propriétaire foncier de Moravie. M. Prade dut se contenter de venir après comme vice-président. M. Zacek enfin fut nommé second vice-président. L'impuissance de l'assemblée éclata aux yeux de tout le monde dès les premières séances. Les députés ne purent même s'entendre sur le texte de l'adresse en réponse au discours du trône et le Parlement dut se borner à l'envoi de simples remerciements en témoignage de ses loyaux sentiments envers la couronne. Les roues de la machine parlementaire tournaient, mais à vide, de sorte qu'au bout d'un mois le résultat de ce travail fut égal à zéro. Pendant que les députés jeunes-tchèques avaient soin d'entraver avec leurs interpellations et innombrables motions d'urgence le passage à l'ordre du jour, les socialistes nationaux et les agrariens tchèques s'essayaient à l'obstruction violente. En voyant cette situation précaire qui menaçait de s'éterniser, l'empereur signifiaà M. de Kœrber de faire une tentative auprès des Tchèques pour les faire consentir à un *modus vivendi* temporaire. Des pourparlers eurent lieu et, grâce à certaines concessions économiques d'intérêt général que le président se déclara prêt à leur faire (exécution des travaux pour rendre l'Elbe navigable, fonds nécessaires aux travaux d'assainissement de Prague figurant pour 16.000.000 de couronnes, création de quelques lycées tchèques et de deux nouvelles chaires à l'école polytechnique de Brno, en Moravie), les députés tchèques promirent de laisser passer la loi sur le contingent militaire et la surtaxe des alcools et spiritueux. A la suite de cet accord, conclu le 4 mars, l'horizon s'éclaircit soudain au parlement de Vienne.

La loi sur le contingent militaire votée le 12 mars put recevoir à temps la sanction et entrer en vigueur le 15 du même mois. Le 13 mars, passa en première lecture la loi sur les boissons alcooliques, le 20 enfin fut élue la députation de quote-part. La décision concernant l'emploi des excédents des caisses de prêts de Bohême, de Moravie, de Silésie, de Haute et Basse-Autriche, de Galicie et de Salzbourg, où sont déposés les fonds des orphelins, donna lieu à desdébats assez animés. Aux termes de la nouvelle loi, votée au Reichsrath le 27 mars, les excédents de ces caisses iront au fisc, mais les pays où ces caisses existent bénéficieront d'un tant pour cent qui sera utilisé pour l'éducation des orphelins pauvres (1).

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 199. Loi du 3 juin 1901 (62). Cette loi édicte qu'une partie des excé-

Le Reichsrath vota ensuite à l'unanimité l'abolition des péages d'Etat. Cette loi (1) ne sera cependant pas mise en application tant que le ministre des finances n'aura pas trouvé d'autres ressources pour boucher le trou que son application ferait dans le budget (environ 21 millions de couronnes). Le budget de 1901 accuse un excédent de recettes de 834.241 couronnes. Les dépenses totales s'élèvent à 1.641.163.344 couronnes (cinquante-huit millions en plus que l'année précédente).

La déclaration de l'archiduc François-Ferdinand d'Este, relative à son mariage et à l'exclusion des droits successoraux des enfants issus de cette union, fut prise en considération par le Parlement. Les Tchèques, se fondant sur le droit historique de la Bohême, demandaient que le gouvernement en saisît aussi la Diète de Prague. M. de Kœrber, qui n'était pas du même avis, se contenta d'ajouter que la déclaration étant conforme au règlement de la famille impériale possédait par cela même une valeur légale pour toute l'Autriche.

Les Délégations ayant été nommées sans incident, le 27 mars, le Parlement se prorogea jusqu'aux vacances de Pâques.

L'empereur, très heureux de voir l'anarchie parlementaire pour un certain temps conjurée fit à la Bohême donation de deux millions de couronnes de sa cassette privée aux fins de création à Prague d'une galerie d'art, et il promit en même temps aux députés de la Bohême sa prochaine visite à ce royaume.

Le 18 avril, le Reichsrath reprit ses travaux et les poursuivit, avec la même ardeur qu'avant Pâques jusqu'au 11 juin.

Pour avoir consenti à plier le drapeau d'obstruction jusqu'à la Pentecôte, les Tchèques reçurent de M. de Kœrber la promesse que, dans les vastes projets économiques dont le Parlement allait être saisi, seraient compris aussi des travaux de régularisation des cours d'eau de Bohême et d'amélioration des terrains riverains.

L'histoire appréciera un jour si la députation tchèque a bien fait de s'être écartée pour un certain temps de la poursuite de la réalisation d'une partie de son programme national. Le fait est que le parti allemand resta triomphant, fier de la victoire remportée par son obstruction le 17 octobre.

Le pensum devant lequel le Parlement se trouva mis fut énorme, mais les bonnes dispositions des députés de tous les partis politiques aidant, tout marcha à souhait.

La Chambre débuta par quelques lois d'importance secondaire : revision de la loi réglant le cens des Chambres de commerce, la loi sur la vente de la margarine, etc.

Un mot de l'archiduc François-Ferdinand a causé un certain tapage dans le camp des nationalistes allemands ; prenant sous sa protection la Ligue scolaire catholique, le prince saisit cette occasion pour flétrir le mouve-

dents des caisses d'orphelins restera dans le pays d'origine. Le pour cent de cette quote doit être inférieur d'un dizième p. 100 au taux effectif de la caisse en question.

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 215 (66). Loi du 11 juin relative à la construction des canaux navigables et à la régularisation des cours d'eau autrichiens.

ment pangermaniste « Los von Rom » (Séparons-nous de Rome), qu'il qualifia d'agitation anti-dynastique.

L'événement dominant de cette session, celui qui absorbait tout l'intérêt non seulement de l'Assemblée mais de l'opinion publique de toute la monarchie, fut le projet relatif à la construction des canaux navigables du Danube à l'Elbe et du Danube à l'Oder. Le premier qui doit commencer près de Budéjovice (Budweis) serait complété par la canalisation de la Vltava (Moldau) jusqu'à l'Elbe supérieur. Le second suivrait son cours de Vienne par la Morava (la March) et aboutirait à l'Oder.

Ce projet fut un trait ingénieux de M. de Kœrber qui créa au Parlement un vrai mouvement d'enthousiasme réunissant les suffrages des Tchèques, à qui il prêtait une gloriole de popularité envers les électeurs et aussi des industriels allemands, surtout ceux de Vienne. Seuls les agrariens tchèques présentèrent quelques observations qui n'étaient cependant pas de force à arrêter l'idée en marche.

Déposé sur le bureau le 26 avril, le projet fut renvoyé sans débat à la Commission. Trois années doivent être consacrées à l'étude de ces importants travaux dont l'exécution nécessitera plus d'un milliard de couronnes au bas mot. Les crédits demandés pour l'amorce de ces travaux s'élèvent à 250.000.000 de couronnes. Concurremment avec la construction des canaux doivent être poursuivis des travaux de régularisation des voies navigables existantes en Bohême, en Moravie, en Silésie, dans la Basse-Autriche, la Haute-Autriche et en Galicie.

La Commission ayant terminé l'examen préalable des projets en moins d'un mois, la Chambre les vota en deuxième et troisième lecture (20 mai et 1er juin) et les approuva à l'unanimité le 1er juin. Votés avec le même empressement à la Haute-Chambre, ils reçurent la sanction impériale le 11 juin (1).

Le gouvernement fut en même temps autorisé à émettre une rente de 4 p. 100 (125.000.000 de couronnes) amortissable en 90 ans.

Les pays directement intéressés aux travaux projetés seront tenus à y contribuer par une quote-part de 12,5 p. 100.

(Il est très probable que les difficultés techniques auxquelles la mise à exécution de ces vastes projets se heurtera — notables différences de niveau qui vont par endroits jusqu'à 360 mètres et plus — feront modifier sensiblement les tracés choisis).

Avec la même rapidité le Parlement ratifia, le 14 mai, la loi sur la nouvelle tarification des alcools (1), la loi fixant le travail des mineurs à neuf heures (23 et 24 mai) (2) et la loi relative à la construction de quatre nou-

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 333 (86). Loi du 8 juin relative à l'augmentation des impôts sur les alcools. Une partie de ces revenus sera employée à l'amélioration des finances des pays représentés au Parlement.

Les principaux pays qui bénéficieront de ces surtaxes sont : la Galicie, 28,3 p. 100 ; la Bohême, 18,8 p. 100 ; la Moravie. 15,7 ; la Basse-Autriche, 10,7 p. 100 ; la Silésie, 5,3 p. 100 ; la Styrie, 4,6 p. 100.

(2) *Reichsgesetzblatt*, p. 277 (81). Loi du 27 juin limitant les travaux des mineurs à 9 heures par jour.

velles lignes de chemins de fer, environ 605 km., votée le 7 juin (1). Il approuva ensuite la revision des articles 59 et 60 du règlement professionnel restreignant le colportage (8 juin) et expédia bon nombre de lois d'importance secondaire : dégrèvements partiels, statistique du travail, etc.

Le budget de 1901, déposé le 29 mai, ne fut pas mis en discussion faute de temps. Le gouvernement se tira d'affaire en demandant à la Chambre des douzièmes provisoires jusqu'à la fin de 1901, qui lui furent accordés le 4 juin.

Le ministre des finances déposa aussi un projet de loi sur l'impôt des billets de chemins de fer, mais la Commission en renvoya l'examen jusqu'à la session automnale.

La quote-part, 65,6-34,4 fut approuvée le 8 juin et trois jours après les députés furent renvoyés dans leurs circonscriptions.

Les Délégations austro-hongroises siégèrent du 20 mai au 10 juin. Le député tchèque, M. Kramar fit ressortir alors la désastreuse influence de la Triple alliance sur le développement de l'Autriche et recommanda avec chaleur aux conseils de la monarchie de tâcher de rendre plus intime l'entente avec la Russie.

Le docteur Herold soumit à une critique sévère le rigide esprit militariste autrichien et désapprouva l'ingérence assez fréquente du ministre des affaires étrangères, M. de Goluchovski, dans les affaires intérieures de la monarchie.

Le budget commun atteignit en chiffres ronds 364 millions de couronnes. Après défalcation de recettes figurant pour la somme de 110,5 millions, il restait à couvrir 253,5 millions de couronnes.

Le 12 juin, l'empereur François-Joseph vint en Bohême. Il prit pour motif officiel de cette visite la consécration à Prague du nouveau pont sur la Vltava (Moldau), mais le vrai but était son vif désir d'amener à des sentiments plus conciliants les esprits surchauffés par les querelles nationales. Il se fit accompagner dans ce voyage de trois ministres : MM. de Kœrber, de Hartel et Rezek.

La réception du souverain par les Tchèques comme par les Allemands fut enthousiaste ; son entrée à Prague fut simplement grandiose. Ravi des témoignages de vive et sincère affection que ses loyaux sujets lui prodiguaient à l'envi, l'empereur resta à Prague cinq jours qui furent presque entièrement consacrés à la visite des monuments publics et les établissements militaires, scolaires et hospitaliers. Au château royal de Hradschin il y eut trois dîners de Cour ; deux représentations de gala eurent lieu aux théâtres de la ville, l'une tchèque et une autre allemande. Le 17 juin, l'empereur partit pour visiter quelques villes industrielles du nord de la Bohême, Theresienstadt, Leitmeritz et Aussig. Il remercia ensuite dans un manifeste adressé à toute la population de la Bohême ses fidèles et loyaux sujets de l'accueil chaleureux qu'il avait reçu dans ce royaume, exprima

(1) *Reichsgesetzblatt*, p. 201 (63). Loi du 16 juin relative à la construction de plusieurs lignes de chemins de fer (en Galicie, en Bohême, en Styrie et à Trieste. Les frais en sont évalués à 487.038.000 couronnes.

sa vive satisfaction des progrès constatés et souligna la nécessité pour les deux nationalités de s'entendre pour vivre en paix l'une à côté de l'autre.

HENRI HANTICH.

François-Ladislas Rieger

(1818-1903)

La mort de cet éminent homme d'Etat, brillant orateur et journaliste, dont la popularité chez ses compatriotes peut être comparée à celles de Déak, de Cavour et d'O'Connell, a plongé la Bohême dans un deuil profond.

C'est, en effet, un des meilleurs et des plus nobles fils de la Bohême, et qui s'est acquis des mérites impérissables pour l'organisation politique et le relèvement moral et matériel du peuple Tchèque, qui vient de descendre dans la tombe.

Sa fructueuse et multiple activité qui embrassait toutes les sphères de la vie nationale remonte à 1848, l'année à jamais mémorable dans les annales politiques de l'Autriche.

S'étant signalé par quelques travaux littéraires et surtout par son grand talent oratoire, il croissait dans l'estime et l'affection du peuple, et appuyé par l'immense autorité de son beau-père, l'éminent historien François Palacky, il devint en 1860 chef du parti national, charge qu'il conserva sans partage jusqu'en 1890.

Ce fut lui qui forgea au Parlement de Vienne le fameux *anneau de fer* que les centralistes allemands ont eu tant de mal à briser.

Brusquement écarté par le mouvement qui se produisit à cette époque dans les opinions politiques en Bohême (1), il se retira pour quelque temps de la scène parlementaire sans toutefois avoir complètement renoncé à la vie politique.

Sept années après ce fatal revirement, nommé membre de la Chambre haute, il saisit plus d'une fois l'occasion pour élever sa voix dans cette Assemblée.

D'une taille bien proportionnée, la physionomie avenante, il séduisait par le charme exquis qui émanait de son extérieur fort sympathique, par son franc et brillant regard, et sa chaude voix vibrante.

Il aimait beaucoup la France dont il était l'hôte assez souvent. En 1900, malgré le poids de ses 82 ans, il n'a pu résister au désir de revoir la France en fête, et il eut le courage d'entreprendre le voyage de Paris.

Les Tchèques doivent une reconnaissance éternelle à ce grand et illustre tribun pour l'incomparable dévouement à sa nation dont il ne cessa de donner des preuves en défendant jusqu'au seuil de la vieillesse les intérêts de la Bohême.

HENRI HANTICH.

(1) Les Vieux-Tchèques furent balayés par les Jeunes-Tchèques, en 1889, aux élections diétales, et en 1891 aux élections parlementaires.

ANALYSES ET COMPTES RENDUS

Colonial Governments by Paul S. Reinsch, professeur of political science in the University of Wisconsin VII, 386 p. New-York, The Macmillan Company, 1902.

L'acquisition d'un domaine colonial par les Etats-Unis a eu son contre-coup sur le terrain scientifique. Elle a fait éclore de l'autre côté de l'Atlantique une littérature consacrée aux problèmes d'ordres divers que la colonisation fait naître La plupart de ces ouvrages se ressemblent par la méthode dont ils s'inspirent. Les Etats-Unis n'ayant pas, en tant qu'Etat indépendant, de passé colonial, c'est à l'expérience des Puissances européennes qu'on demande des enseignements. Les recherches de colonisation comparée tiennent une large place dans les écrits des publicistes américains.

Cette tendance se retrouve dans le livre, pleine de renseignements, du professeur Reinsch. L'ouvrage fait partie d'une série qui compte déjà un nombre respectable de volumes, *the citizen's library*. Cette « bibliothèque » est consacrée à des travaux d'économie politique, de politique et de sociologie. Dans son livre, M. Reinsch s'occupe successivement des motifs et des méthodes de colonisation, des formes du gouvernement colonial, des institutions du gouvernement colonial. Il fait un large emploi de la méthode comparative.

Peut-être ne s'en est-il pas servi toujours avec la sûreté d'informations nécessaire. Les recherches de colonisation comparée sont un instrument d'un maniement délicat. Il est souvent très difficile de savoir exactement quel est, sur une matière déterminée, l'état de la législation de telle ou telle puissance colonisatrice. Eut-on des renseignements, on risque parfois de ne pas pénétrer l'esprit et comme le sens intime d'une institution.

M. Reinsch n'a pas échappé à ces écueils. Parlant de l'organisation de nos colonies, il la présente, à différentes reprises, comme reposant sur l'ordonnance du 9 février 1827. Sous cette forme, l'affirmation est doublement inexacte. Le mécanisme administratif créé par les ordonnances de la Restauration et imité par le gouvernement de juillet, n'a pas été transporté dans nos colonies nouvelles, c'est-à-dire précisément celles qui constituent, à l'heure actuelle, les éléments les plus importants de notre domaine colonial. C'est donc se faire du régime administratif de nos colonies une idée fausse que de le considérer comme un régime uniforme, reposant sur un texte commun. L'erreur se double d'une inexactitude chronologique. L'ordonnance de 1827 relative à la Guadeloupe et à la Martinique n'est pas la première en date. Le document qui est sorti des travaux de la Commission de 1824 et par lequel l'œuvre de réorganisation a débuté, est l'ordonnance du 21 août 1825 relative au gouvernement de la Réunion. C'est cette ordonnance de 1825 qui est le prototype dont on s'est inspiré en 1827 à propos du gouvernement local des colonies des Antilles. M. Reinsch critique le régime des décrets institués par le sénatus consulte de 1854. Non pas que, dans sa pensée, le droit de légiférer pour nos colonies doive être placé exclusivement dans les mains du Parlement. « Il n'y a pas de corps qui soit « moins qualifié pour gouverner des possessions coloniales que la législature

« métropolitaine. Elle est presque entièrement dépourvue de la connaissance des « conditions locales : elle envisage les questions coloniales d'après les idées qui « ont cours dans la métropole. La solution du problème législatif doit être « cherchée dans le sens de la décentralisation; c'est sur place que doit être faite « ou tout au moins prendre naissance la législation applicable dans les colo- « nies. »

On ne peut pas mieux dire. Mais le régime des décrets n'est pas nécessairement incompatible avec cette donnée. Il peut n'avoir de la centralisation que l'apparence. L'intervention du pouvoir législatif peut n'être qu'une intervention purement formelle. Très souvent, dans les faits, les décrets sont préparés dans les colonies, et transmis au département dont le rôle se trouve ramené à un rôle de contrôle. Ainsi compris et pratiqué, n'ayant de la centralisation que la forme, le régime des décrets ne mérite pas les reproches qu'on lui adresse. Il a ses avantages. On peut même se demander s'il n'est pas préférable que le contrôle métropolitain s'exerce sous cette forme plutôt que dans la forme anglaise d'un droit de désaveu, permettant de frapper de caducité après coup des textes qui ont acquis valeur législative dans la colonie, qui ont commencé à y recevoir exécution et sur lesquels des situations juridiques ont pu se fonder.

On sait l'importance que présente la question des fonctionnaires coloniaux. M. R... lui consacre des pages pleines d'observations très justes. Il est certain que le système qui consiste à emprunter aux cadres métropolitains le personnel colonial est rempli d'inconvénients. Les fonctionnaires qui ont fait une partie de leur carrière dans la métropole, y ont pris des habitudes, des idées, dont ils ne peuvent se défaire en passant dans le service colonial et qu'ils transportent dans les colonies. C'est ainsi que s'établit peu à peu l'assimilation administrative. L'Institut colonial international s'est occupé de la question des fonctionnaires coloniaux dans ses sessions de 1895 et de 1897. La bibliothèque coloniale internationale qu'il publie, renferme une série consacrée aux documents de législation relatifs aux fonctionnaires coloniaux. Or, parmi les références bibliographiques que M. R... cite, on ne voit pas figurer ces publications de l'Institut. Il y a là une lacune que je me permets de lui signaler.

Ces critiques sont, est-il besoin de le faire observer, de simples critiques de détail. Elles ne diminuent en rien l'intérêt et la valeur du livre. Les enseignements que l'auteur dégage de ses recherches de législation comparée sont, en général, très judicieux, les directions qu'il propose de donner à la politique coloniale, excellentes. On ne peut pas faire une critique plus pénétrante des idées d'assimilation qui ont, à différentes reprises, inspiré notre pratique française. La préoccupation de l'Angleterre d'approprier le régime de ses colonies à leurs conditions locales, ce principe directeur de sa politique coloniale, est mis en relief avec une remarquable clarté.

L'un des problèmes les plus délicats que soulève l'organisation des colonies est celui de la participation de leurs habitants à la gestion des affaires locales. M. R... n'a pas de peine à démontrer que s'il est possible, au début d'une colonie, d'investir le gouverneur d'un pouvoir absolu, le maintien d'un pareil régime serait difficilement supporté par des colonies parvenues à un certain âge. Comment associer les habitants à la gestion des intérêts locaux? La colonie a-t-elle son budget propre, sur quelles bases constituer l'organe local qui sera chargé de le voter? La question se pose dans des termes relativement simples dans les colonies de peuplement. Elle devient très compliquée dans les colonies à population mixte, notamment, lorsque, à raison du climat, l'élément européen est voué à n'être qu'une infime minorité dans une population dont l'élément de couleur forme le noyau principal.

La politique d'assimilation nous a conduits à transplanter dans certaines de nos colonies à population hétérogène des Conseils généraux imités de ceux de la Métropole, élus comme eux au suffrage universel. M. R... n'hésite pas à qualifier de « pure folie » cette application dans des milieux où l'élément à couleur est l'élément prépondérant, d'un système de représentation basé sur le nombre. Toute cette partie de l'ouvrage vaudrait d'être reproduite. Elle est semée d'aperçus historiques et de considérations de psychologie sociale, où se retrouve le professeur de science politique.

Peut-être même les études personnelles de l'auteur l'influencent-t-elles par trop, lorsqu'il propose comme solution un système de représentation fondé sur la représentation des groupements d'intérêts et des catégories ethniques. L'exemple de l'Inde anglaise, qu'il invoque, n'est pas concluant. L'enseignement qui s'en dégage, comme d'ailleurs de l'ensemble de la pratique anglaise, me paraît autre. Dans les provinces de l'Inde, pourvues de Conseils législatifs, les groupements d'intérêts n'interviennent que dans la désignation de quelques-uns des membres de l'Assemblée : les membres à la nomination desquels ils prennent part, sont une infime minorité : encore les groupements professionnels ou administratifs n'ont-ils qu'un simple droit de présentation : c'est le lieutenant gouverneur qui nomme. L'Angleterre a pris comme règle de donner aux Assemblées locales, dans les colonies à population mélangée, un caractère mixte : l'élément qui domine, c'est l'élément officiel et l'élément dont la nomination appartient entièrement à l'administration. C'est dans cette direction qu'à mon sens, il faut chercher la solution du problème. Mais on conviendra que c'est jouer sur les mots, que de donner à des Assemblées, nommées de cette façon, un caractère représentatif.

En somme, une œuvre très documentée, pleine de renseignements et de vues intéressantes, tel est le livre du professeur R. L'auteur doit, dans un second volume, étudier les problèmes qui se rapportent à l'administration coloniale : finances, impôts, défense, éducation, protection des indigènes, main d'œuvre, immigration, hygiène, régime foncier. Je ne puis que formuler un souhait : c'est que cette nouvelle publication ne se fasse pas trop attendre.

PAUL LESEUR,
Professeur de législation coloniale
à l'Université de Paris.

REVUE DES PÉRIODIQUES

PÉRIODIQUES FRANÇAIS

Revue des Deux-Mondes

Paris, 15, rue de l'Université (in-8°; bi-mensuelle, 50 francs par an)

RAPHAEL-GEORGES LÉVY. — **Ce que coûte une guerre impériale anglaise** (livr. du 15 janvier 1901, pp. 315-341).

La durée et la difficulté de la lutte contre les Boers ont dépassé celle de la plupart des entreprises coloniales de l'Angleterre au XIXe siècle ; de même, les charges financières sont hors de proportion avec celles qui étaient nées des guerres antérieures. Les chiffres de l'exercice 1899-1900 prévoyaient 515 millions de crédit pour la guerre et 665 pour la marine ; les recettes effectives ont atteint 3 milliards de francs. Au début de la guerre sud-africaine, sir Michael Hicksbeaach annonçait qu'elle coûterait 250 à 275 millions. En mars 1900, il parlait de 1.100 millions. Des statisticiens affirment qu'elle en a coûté 75 par semaine. Les augmentations de dépense pour l'armée et la marine absorbent ainsi à elles seules 926 millions, et sir Robert Giffen prévoit le chiffre de deux milliards de francs comme celui qu'atteindront dans l'avenir les dépenses militaires annuelles de la Grande-Bretagne. En octobre 1899, le Parlement autorisait le Chancelier et l'Echiquier à émettre 175 millions de francs en bons du trésor. Cette émission fut suivie d'une autre de 125 millions. En mars 1900, le budget de 1900-1901 prévoyait une dépense de 1.500 millions pour mener la campagne jusqu'au 30 septembre 1900 et le Chancelier proposait à la Chambre l'émission d'un emprunt de 750 millions, non convertible ni remboursable avant 1910. D'autres créations de dette flottante devinrent nécessaire au cours de l'année 1900, tandis que les ressources additionnelles demandées à l'impôt peuvent être évaluées à 358 millions de francs. Par ailleurs, de septembre 1899 à fin novembre, le taux d'escompte avait passé de 3 1/2 à 6 0/0. Dans la première quinzaine de janvier, il était ramené à 5, à 4 avant la fin du même mois, et à 3 vers la fin du semestre, relevé à 4 au mois de juillet et est resté à ce niveau. Les charges nouvelles imposées aux contribuables sont sérieuses : ce furent l'abandon de la belle politique d'amortissement de la dette et le relèvement de certains droits de douane et d'accise. L'Angleterre est sans doute de force à surmonter les difficultés financières ; cependant les effets de l'impérialisme qui sévit depuis un quart de siècle chez nos voisins n'ont été favorables ni au commerce ni à l'industrie. Le commerce d'exportation des produits indigènes du Royaume-Uni qui avait gagné près de 30 0/0 dans la période 1890-1891 n'a augmenté en 1890-1894 que d'un peu plus de 2 0/0 tandis que les dépenses militaires sont supérieures de 62 0/0 à ce qu'elles étaient il y a 30 ans; enfin le résultat de 20 ans de persévérance est annihilé par la création de rentes nouvelles, tandis que l'impôt sur le revenu a été porté à un taux inconnu depuis la guerre de Crimée. Or, toutes ces difficultés naissent à un moment où la concurrence commerciale allemande serre de près les Anglais. Le

peuple anglais n'est pas de ceux qui se laissent abattre par des revers; il faut constater néanmoins que les finances, en moins d'un an, ont souffert l'atteinte la plus grave qu'elles aient reçue depuis près d'un siècle.

E. CREPON. — **Droit d'association** (liv. du 15 janvier 1901, pp. 376-415).

Le droit d'association est un droit primordial et naturel ; il comporte nécessairement la liberté à l'origine de son exercice sous peine d'être méconnu et violé. Le silence des pouvoirs publics à son sujet vient, non pas du respect de ce droit, mais de la difficulté des questions à résoudre à l'égard non seulement d'associations politiques et littéraires, mais aussi d'associations religieuses d'hommes vivant en commun et ayant renoncé à des droits hors du commerce. Cette question a été posée devant le Parlement par 33 projets de loi, propositions et amendements ; tous ou presque tous dirigés contre les associations religieuses. La dernière commission (M. Trouillot, rapporteur) a pu arriver au but en déclarant nécessaire une autorisation donnée par une loi réglant les conditions de fonctionnement, soit des associations entre Français dont le siège ou la direction seraient fixés à l'étranger ou confiés à des étrangers, soit des associations dont les membres vivent en commun. En fait, la liberté d'association est refusée aux religieux et le retard dans le vote de l'autorisation, considéré comme un refus d'association. Les véritables griefs contre les congrégations se trouvent dans le rapport :

1° Elles exercent une action politique ;

2° Elles constituent un péril économique et social.

La valeur de ces raisons est de même ordre que celle des considérations historiques. M. Waldeck-Rousseau affirme que le droit public de tous les Etats proscrit tout ce qui constitue une abdication de droits naturels de l'individu. On a fait dire à la loi de germinal an X, ce qu'elle ne dit point, quand on a voulu y voir la suppression en bloc de tous les ordres religieux. Les articles organiques n'en parlent point, la question des ordres religieux n'ayant été ni posée ni débattue. Au lendemain du Concordat, certaines congrégations d'hommes et de femmes s'étaient rétablies, on les a reconnues. Le décret de messidor an XII, vite tombé en désuétude, ne fut pas appliqué par l'Empire lui-même. L'action politique des congrégations n'a jamais été moindre qu'à l'heure présente : notre état social ne la comporte pas. Les biens immobiliers détenus par les congrégations autorisées ne représentent qu'une fraction relativement minime de la fortune nationale. Quant à ceux possédés par les congrégations non reconnues sous la forme de sociétés civiles, ils ne constituent pas la vraie mainmorte, n'étant pas inaliénables ; ils se vendent, s'échangent, s'hypothèquent, paient l'impôt. La circulation de ces biens est moindre que celle des bâtiments ou terres des fortunes privées, mais elle a lieu dans des conditions qui ne permettent pas de les classer parmi les biens de mainmorte. La conclusion de M Crépon est : « Nous ne sommes pas ici devant une question de droit et de justice mais devant de vieilles haines et des passions de secte chaque jour plus violentes et plus implacables. »

MELCHIOR de VOGUÉ. — **Au seuil d'un siècle. Cosmopolitisme et Nationalisme** (liv. du 1er février 1901, pp. 677-692).

Le problème le plus vaste du nouveau siècle, car on peut y faire rentrer la plupart des autres, est le conflit engagé entre le cosmopolitisme et le nationalisme. Il faudrait remonter jusqu'à l'empire romain pour retrouver dans la vieille race latine pareil phénomène. Les sociétés fragmentaires du moyen-âge n'eurent pas de raisons pour le connaître. Le sentiment national se précisa avec la formation des Etats modernes; le cosmopolitisme perdit au XVIe siècle le terrain gagné au

moyen âge et à la renaissance. A la fin du XVIIe siècle apparaissent les conflits de races et d'âmes nationales. Le cosmopolitisme révolutionnaire engendra le nationalisme : le mouvement qui devait unifier tous les peuples, a eu pour effet de les séparer, et de raffermir dans chacun d'eux son individualité. De ce mouvement est sorti le siècle des nationalités, qui fut aussi, et au même degré, le siècle du cosmopolisme. Un courant contraire, non moins irrésistible, précipite, cependant, malgré tout, la fusion de ces peuples réfractaires. Nationalisme et cosmopolitisme luttent avec des forces sensiblement égales; le duel a commencé dans le domaine économique, s'est continué dans l'ordre littéraire et se développe en matière politique; il sera la grande affaire du nouveau siècle. La France s'est émue : c'est son privilège et son danger d'être « le creuset expérimental » où l'histoire essaie d'abord ses combinaisons. Elle ne doit pas laisser péricliter la force qui lui permet de faire figure avec de petits moyens : son unité morale. Au surplus ce réveil du sentiment national n'est pas un fait isolé, c'est une loi historique éprouvée récemment en Chine et au Transvaal que chaque progrès du cosmopolitisme détermine une explosion de nationalisme, et c'est une vérité expérimentale que le réveil du sentiment national, loin d'être limité à la France, se produit dans plusieurs pays d'Europe.

ANDRÉ LEBON. — **Un conflit de races. Américains et Philippins** (livr. du 15 février, 1901, pp. 893-919).

Les Etats-Unis ne réussiront à gouverner les Philippins que s'ils pénètrent le caractère et les conditions de la population et s'ils réalisent ses aspirations et son idéal (rapport de la commission d'enquête à Mac-Kinley). Les Philippins sont 8 millions d'habitants, en grande majorité d'origine malaise, presque tous chrétiens. Les Américains reconnaissent qu'ils ont une facilité remarquable, une grande adresse manuelle, le goût des arts et de la mécanique, du droit et des sciences naturelles ; ce ne sont point là les caractères distinctifs d'une race inférieure. L'Espagne, par une centralisation outrancière avait drainé les ressources de ce peuple au profit des fonctionnaires de la métropole ; le programme des insurgés (juillet 1899) était l'expulsion des moines et la restitution de leurs biens aux communes ou aux anciens propriétaires, la tolérance religieuse, l'égalité des Philippins et des Espagnols, la liberté de la presse, les institutions représentatives, l'autonomie administrative et économique, l'abolition de la déportation par mesure de police. La répression castillane étant demeurée impuissante, le traité de Paris est venu substituer la suzeraineté américaine à celle de la reine régente. Mais les insurgés du régime espagnol demeurent insurgés sous la férule américaine et se proclament en république à l'heure précise où était désignée la commission d'enquête américaine. D'après celle-ci, les Philippines n'ont besoin, pour atteindre leur objet essentiel d'être, ni indépendantes, ni fédérées; il leur faut appliquer bien plutôt le régime national des « territoires » (loi fondamentale de 1804) avec un gouverneur, des fonctionnaires et des juges nommés par le Président des Etats-Unis, un parlement local de deux chambres, et un droit de suffrage subordonné à des conditions de capacité ou de fortune, toutes deux peut être et la faculté d'entretenir auprès du Congrès de Washington un délégué consultatif. Ainsi, pas plus d'autonomie législative que d'indépendance ; l'autonomie communale elle-même semble hypothétique. Concernant les Chinois, la tâche paraît aisée, néanmoins la conclusion est assez vague. Plus nets, les enquêteurs, dans la question douanière, se prononcent catégoriquement contre l'assimilation. Au surplus, le traité de Paris assure pour une période de 10 ans aux produits espagnols le même traitement qu'aux américains. Dans le domaine religieux, la commission reste muette ou à peu près sur les mesures transitoires qui facilite-

ront l'évolution du pays. Rien en Amérique, où la séparation des Eglises et de l'Etat est complète, ne l'a préparée à résoudre les difficultés qu'elle rencontre aux Philippines où l'existence officielle du clergé catholique est assurée par d'énormes crédits budgétaires; elle se heurte à des intérêts acquis et à des aspirations matérielles en éveil. En fait, depuis que la commission a déposé ses conclusions ni la pacification, ni le règlement de la question religieuse n'ont fait de progrès. Les Américains ne commandent aux Philippins que dans la zone où portent les fusils et les canons du corps d'occupation. Les vaincus sont pris d'un regain d'amour pour l'Espagne; en rompant les liens qui les unissaient à la métropole, ils n'ont pu renier leur hérédité propre; de cette hérédité, rien n'est plus éloigné que l'atavisme anglo-saxon, à cette heure, surtout, où une ambition impérialiste exaspère ses appétits dominateurs, raidit sa morgue nationale et altère la souplesse de son génie commercial.

E. MARTEAU. — **Le Grand Orient de France devant le Conseil d'Etat** (liv. du 15 mars 1901, pp. 360-381).

Le prince Murat, grand maître, élu pour 7 ans, arrivait au terme de son mandat: des francs-maçons, irrités de son vote au Sénat en faveur du pouvoir temporel du pape, lui opposèrent un concurrent choisi d'après leurs traditions, dans la famille régnante, le prince Napoléon. Des incidents fâcheux entre les partisans des deux princes ajournèrent l'élection; plus tard, l'Empereur, s'étant attribué par décret (11 janvier 1862) le droit de nommer le Grand Maître, désigna le maréchal Magnan. La situation financière était embarrassée; afin de donner à l'association maçonnique la qualité légale, le maréchal demanda qu'elle fût reconnue d'utilité publique. Le gouvernement venait d'offrir cette faveur à la société de Saint-Vincent de Paul, qui, préférant sa liberté d'action, avait refusé. M. de Persigny saisit l'occasion de montrer le bon esprit de la maçonnerie en face de cette défiance et envoya au Conseil d'Etat un projet de décret portant reconnaissance du Grand Orient. Une opposition sérieuse était à prévoir: le Conseil d'Etat du Second Empire, très gouvernemental, était aussi fort indépendant. Le décret choisissait dans la constitution maçonnique quatre articles délaissant les autres: d'autre part, le maréchal présentait sa demande seul, sans y joindre les délibérations du conseil d'administration. Des statuts et diverses pièces, envoyées quelques jours après constituaient une instruction assez sommaire. L'affaire parut au rapporteur être une question politique bien plus qu'administrative, la mesure proposée grave et de nature à créer des ennemis au Gouvernement; il conclut contre le projet. Le maréchal invoquait en faveur de l'association: son existence séculaire, son caractère philantropique et les œuvres de bienfaisance que les loges entretiennent. A cette demande étaient jointes la constitution maçonnique, la liste des grands dignitaires de l'ordre, et le budget du Grand Orient pour 1862. Les statuts ajoutés définissaient la pensée générale de l'association (amélioration et soulagement de l'humanité au point de vue moral et matériel) fixaient les attributions exécutives et dirigeantes du Grand Maître, nommé par l'empereur, et contenaient cette disposition nouvelle que la création de chaque atelier était portée à la connaissance du Gouvernement. Un certain nombre de francs-maçons protestèrent contre la demande adressée au Gouvernement, craignant pour l'indépendance de la maçonnerie, principe essentiel de son organisation. La section de l'intérieur, à l'unanimité des membres présents, moins le rapporteur, adopta, en principe, en le modifiant, le projet primitif et reconnut comme établissement d'utilité publique le Grand Orient de France, tel que ses statuts le définissent, avec cette réserve que la reconnaissance était accordée à l'association seulement au titre de société de bienfaisance.

M. Baroche, après lecture du rapport, annonça que la délibération était remise ; le projet de décret figura plusieurs semaines à l'ordre du jour, puis il fut retiré sans explications officielles.

Les francs-maçons accentuèrent-ils leur opposition, ou ce retrait s'explique-t-il par les incidents de la politique générale ? Les nouveaux ministres, M. de Persigny ayant cessé d'être ministre de l'intérieur, renoncèrent sans doute sans regret à une mesure qui risquait de mécontenter à la fois les francs-maçons et les catholiques.

ETIENNE LAMY. — **La femme et l'enseignement de l'Etat** (liv. du 1er avril, pp. 601-629).

Depuis la Révolution française, l'Etat a fait pour l'homme, et depuis 20 ans pour la femme, ce que l'Eglise faisait depuis les origines de la nation. L'effort accompli est considérable ; dans cette vaste entreprise l'intérêt le plus attentif a été mis au service des femmes : l'Etat a formé un personnel pour leur donner partout l'enseignement primaire créé un enseignement secondaire, et attiré leur curiosité vers ce dernier ordre d'enseignement. L'Université a de rares mérites ; les maîtres, formés par l'Etat, sont à la hauteur de leur tâche ; pourtant une part de la nation se défie de cet enseignement. C'est que, dans toutes les évolutions de la pensée humaine, un fait est constant : toutes les religions, toutes les philosophies considèrent que le plus important n'est pas ce que l'homme sait, mais ce qu'il croit.

Après la Révolution de juillet, les catholiques voulurent et obtinrent la liberté de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur et jusque, il y a 20 ans, les deux enseignements vivaient, soucieux surtout, l'un d'élever, l'autre d'instruire. En 1882, le parti qui parvenait au pouvoir apportait une doctrine nouvelle ; il croyait le catholicisme usé ; pour l'éliminer, il voulut instruire la France. Au XVIIIe siècle, les réformateurs avaient laissé hors de leur plan la moitié de l'espèce humaine ; après comme avant 1789, tous les gouvernements, à l'exemple de Napoléon, l'avaient laissée à l'Eglise ; les derniers réformateurs ont voulu supprimer cette inconséquence. Ils considèrent que la Révolution a été vaincue par les femmes, faute de les avoir conquises ; aussi le moyen préconisé par eux est de donner à la femme la même éducation qu'à l'homme. L'Etat compte, pour les attirer, sur la supériorité du professorat ; il n'y a pas de raison cependant pour que l'enseignement chrétien, s'il est l'objet de soins égaux, lui soit inférieur, car il perpétue seul la doctrine qui, par les croyances religieuses, donne une base à la morale. Depuis deux siècles le sommet de tous les savoirs a été réservé à l'homme seul : si la femme d'aujourd'hui regarde le combat au lieu de le livrer, la responsabilité en est à son éducation. Il leur faut cependant jeter dans la balance encore incertaine le poids de leur influence de leur nombre et de leur courage.

CHARLES BENOIST. — **Le travail, le nombre et l'Etat** (Livr. 15 mars, 1er août, 1er novembre 1901, p. 314-340 ; 480-515 ; 90-122).

Le fait matériel qui domine la révolution économique, c'est l'application de la vapeur, comme force motrice aux usages industriels (1780-1790) ; de ce jour, la grande industrie était établie, qui, jusque-là, n'était apparue qu'à titre d'accident. Or, la transformation du travail amène celle de l'Etat ; aussi lorsque le suffrage universel fut promulgué en 1848, la révolution politique et la révolution économique se soudant, commença la transformation légale de la société par l'introduction du nombre dans l'Etat. Cependant, les idées, autant que les faits, ont contribué à cette double révolution : où encore, c'est de 1750 qu'il faut partir : dans

l'*Esprit des lois* de Montesquieu, sont contenus en puissance tous les droits que cent ans plus tard, l'on devait désigner par le vocable de droit au travail. Le *Contrat social* et le *Traité de l'Education* de J.-J. Rousseau ont aussi exercé une incomparable influence. Quant à Saint-Simon et à Fourier, ce qui les distingue du XVIIIe siècle en général et de la Révolution c'est qu'ils construirent ou du moins s'y efforcent. Enfin au XIXe siècle où Sismondi ose vite parler d'organisation du travail, la question sociale se développe, qui se ramène de plus en plus à celle du travail ; et ce qu'il reste à accomplir va, se développant et s'accomplissant, avec les lois de destruction d'abord, de reconstruction ensuite. Mais ce n'est qu'avec la Révolution de 1848 que commença l'œuvre de reconstruction (assainissement des logements insalubres ; caisse de retraites pour la vieillesse ; sociétés de secours mutuels ; caisses d'épargne...) Et la transformation légale qui s'opère en France s'opère en plus ou en moins dans les autres sociétés de l'occident de l'Europe, sous l'influence des mêmes causes : en face du travail, sous tant de rapports internationalisés, on devait être amené à chercher une entente en vue de jeter les bases d'une législation internationale du travail, réduite au minimum, mais qui, reconnaissant le nouvel état social de l'Europe, formerait comme un appendice au droit des gens européen. La conférence de Berlin, réunie par l'initiative de l'Empereur d'Allemagne réalisant une idée de la confédération helvétique, n'a point donné, il est vrai, de résultats positifs ; mais ce projet était en soi un fait considérable. Il y avait désormais en Europe « un état officiel de la question ouvrière », constaté de nation à nation par la communication des documents, rapports, relevés, statistiques. Ainsi la question sociale sort de l'agitation révolutionnaire pour rentrer dans la politique, elle cesse d'être une question de force et de se traiter selon le droit du poing, pour redevenir une question politique, la première et la dernière, la plus importante et la plus urgente de toutes, et se traiter selon les méthodes et les procédés de la politique.

JOSEPH DELPECH
chargé de cours à la Faculté
de droit à l'Uuiversité
d'Aix-Marseille

VARIÉTÉS

Académie des sciences morales et politiques

PROGRAMME DES PRIX A DÉCERNER EN 1903, 1904, 1905 et 1906

(*Les dates entre parenthèses sont celles du dernier délai dans lequel les manuscrits peuvent être déposés*).

PRIX DU BUDGET : 2.000 francs. — « Des obligations imposées par la loi morale dans les relations entre patrons et ouvriers » (31 *décembre* 1902). — « L'idée de progrès dans la philosophie française du XVIIIe et du XIXe siècle » (31 *décembre* 1904). — « De l'organisation et des pouvoirs des assemblées générales dans les Sociétés par actions, notamment au point de vue des modifications à apporter aux statuts. Étude critique de législation comparée » (31 *décembre* 1902). — « De la puissance paternelle et de la tutelle sur les enfants naturels. Étude critique de législation comparée ». (31 *décembre* 1905). — « De la transformation des agglomérations urbaines sous l'influence des divers facteurs physiques, économiques, administratifs et sociaux » (31 *décembre* 1903). — « La grève et le contrat de travail au point de vue économique et social » (31 *décembre* 1905).

PRIX BORDIN : 2.500 francs. — « Le commerce des céréales, grains et farines à Paris. L'importation, la répartition des provisions entre les mois de l'année ; la variation des prix, l'organisation commerciale ». (31 *décembre* 1903). — « Étudier, au point de vue économique et social, l'influence de l'égalité ou de l'inégalité des fortunes et des conditions sur le développement de la prospérité d'un pays ». (31 *décembre* 1903).

PRIX SAINTOUR : 3.000 francs. — « Étudier la répression des outrages aux bonnes mœurs et à la morale publique au triple point de vue de la nature de l'infraction, de la pénalité et de la juridiction » (31 *décembre* 1903). — « Étudier sur une industrie déterminée (au choix de l'auteur) les effets économiques des droits de douane à l'égard de cette industrie même, à l'égard du commerce et de l'industrie en général et à l'égard des consommateurs » (31 *décembre* 1902). — « De la notion de l'État, d'après les écrivains du XVIIIe siècle, et de l'influence qu'elle a exercée sur les idées politiques des hommes de la Révolution » (31 *décembre* 1904). — « Histoire de la liberté d'écrire en France aux XVIIIe et XIXe siècles.» « C'est une période de près de deux siècles, à partir de la mort de Louis XIV, que les concurrents embrasseront dans leur travail. Ils envisageront dans cette étude non pas seulement les livres, mais les brochures. les journaux, les pièces de théâtre, en un mot tout ce qui est imprimé. Ils devront d'ailleurs considérer la liberté d'écrire aussi bien dans ses rapports avec l'autorité religieuse que dans ses rapports avec l'autorité civile. Enfin, sans négliger la législation sur la matière, ils s'attacheront surtout à préciser l'influence que le mouvement de l'opinion et les événements successifs ont exercée sur cette législation, et, d'une manière générale, à indiquer les causes qui l'ont modifiée dans un sens ou dans un autre » (31 *décembre* 1903).

(*A suivre*).

ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

(AVRIL-MAI 1903)

ORGANISATION CONSTITUTIONNELLE ET PARLEMENTAIRE. — QUESTIONS POLITIQUES

Loi du 2 avril 1903 concernant les opérations du 2e tour de scrutin dans les *élections* législatives, départementales et municipales (*J. O.*, 3 avril, p. 2125).

Seuls peuvent prendre part au 2e tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui a servi au 1er tour.

Discours prononcés par M. le Président de la République au cours de son voyage en Algérie et en Tunisie (*J. O.*, 16 avril, p. 2407 ; 19 avril, p. 2507 : 20 avril, p. 2538 ; 21 avril, p. 2561 ; 24 avril, p. 2618 ; 25 avril, p. 2632 ; 26 avril, p. 2648 ; 27 avril, p. 2709 ; 28 avril, p. 2719 ; 30 avril, p. 2751 ; 1er mai, p. 2.770 ; 2 mai, p. 2784).

RELATIONS INTERNATIONALES

France, Allemagne, Autriche-Hongrie, Belgique, Espagne, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Suède. — Décret du 28 mai 1903 portant promulgation de la convention relative au régime des sucres conclue à Bruxelles le 5 mars 1902, et du protocole de clôture y annexé (*J. O.*, 31 mai, p. 3346).

Les hautes parties contractantes s'engagent : 1° à supprimer les primes directes ou indirectes dont bénéficieraient la production ou l'exportation des sucres pendant toute la durée de la convention ; 2° à frapper d'un droit spécial à l'importation sur leur territoire, les sucres originaires de pays qui accorderaient des primes à la production ou à l'exportation ; 3° à créer une commission permanente, composée des délégués des divers Etats contractants et chargée de surveiller l'exécution des dispositions de la convention.

Les Etats qui n'ont point pris part à la convention sont admis à y adhérer sur leur demande et après avis conforme de la commission permanente.

La convention est mise à exécution à partir du 1er septembre 1903 et est conclue pour cinq ans.

Monténégro. — Loi du 6 avril 1903 approuvant la convention conclue le 11 janvier 1902 entre la France et le — pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (*J. O.*, 8 avril, p. 2241).

Angleterre. — Toasts du *président de la République* et du *roi d'Angleterre* au dîner donné à l'Elysée en l'honneur du roi (*J. O.*, 5 mai, p. 2825).

Uruguay. — Lettre par laquelle M. José Battley y Ordonez notifie au président de la République son élection à la présidence de la République orientale de l' — (*J. O.*, 6 mai, p. 2837).

Venezuela. — Décret du 11 mai 1903, portant approbation et publication du protocole signé à Washington, le 27 février 1903, entre la France et les Etats-Unis du — pour le *règlement des réclamations* contre le Venezuela (*J. O.*, 12 mai, p. 3069).

Les réclamations doivent être tranchées sur la base de l'équité absolue, sans égard pour les objections d'une nature technique, ni pour les dispositions de la législation locale.

La commission mixte chargée de juger les réclamations, est composée de deux membres, l'un nommé par le président de la République, l'autre par le président du Venezuela. Un surarbitre tranche toutes questions sur lesquelles les commissaires se trouvent en désaccord. Il doit être désigné par S. M. la reine des Pays-Bas.

Un délai est assigné aux réclamations ainsi qu'à leur jugement.

Une partie (30 0/0) des revenus des douanes de la Guayra et Puerto-Cabello doit être mise de côté pour le paiement des indemnités dues aux citoyens et sujets de la France et des autres nations.

COMMERCE ET LÉGISLATION COMMERCIALE. — NAVIGATION

Rapport de la commission supérieure des halles du 30 mars 1903 sur les opérations effectuées aux halles centrales pendant l'année 1901 (*J. O.*, 18 avril, p. 2470).

Arrêté du ministre du commerce du 12 mai 1903 fixant les indications que doivent contenir les devis descriptifs à produire par les *constructeurs de navires* en exécution de l'article 7 du décret du 9 septembre 1902 (*J. O.*, 17 mai, p. 3190).

INDUSTRIE ET LÉGISLATION INDUSTRIELLE. QUESTIONS OUVRIÈRES

Rapport du 20 mars 1903 de la commission d'étude des revendications du *personnel civil des établissements militaires* au sujet de la suppression du travail à la tâche (*J. O.*, 5 avril, p. 2189).

Renseignements nombreux sur le travail à la tâche.

Décret du 21 mars 1903 modifiant l'article 2 du décret du 9 juillet 1901 portant organisation de la commission technique de l'*office national des brevets d'invention* et des marques de fabrique (*J. O.*, 5 avril, p. 2182).

Arrêté du ministre du commerce du 25 avril 1903, modifiant l'arrêté du 28 décembre 1900 sur les conditions d'admission dans les *écoles nationales professionnelles* (*J. O.*, 26 avril, p. 2645).

Aucune dispense d'âge ne peut être accordée.

Rapport adressé au président de la République par le ministre du commerce et de l'industrie sur les sociétés d'*habitations à bon marché* (*J. O.*, 12 mai, p. 3073).

En 1902, il y a eu 15 nouvelles sociétés qui ont obtenu l'approbation ; en outre, 16 autres sociétés sont en voie de formation. Les 2/3 sont à forme coopérative.

Décret du 20 mai 1903, relatif à l'enregistrement international des *marques de fabrique* (*J. O.*, 27 mai, p. 3366).

Le décret indique les pièces à adresser à l'Office national de la propriété industrielle et la somme (25 fr.) à acquitter.

DROIT CRIMINEL ET RÉGIME PÉNITENTIAIRE

Décret du 26 mars 1903 (rapport du ministre des colonies) portant application aux colonies et aux pays de protectorat autres que la Tunisie des dispositions législatives et réglementaires sur le *casier judiciaire* et la *réhabilitation de droit* (*J. O.*, 2 avril, p. 2115).

La loi du 5 août 1899 modifiée par celle du 11 juillet 1900 a été déjà rendue applicable à la Tunisie. Les différences entre l'organisation judiciaire et administrative de la métropole et celle de nos possessions d'outre-mer ont amené quelques innovations dans le fonctionnement du casier judiciaire.

Loi du 3 avril 1903 modifiant les articles 334 et 335 du *Code pénal*, l'article 4 de la loi du 27 mai 1885 et les articles 5 et 7 du *Code d'instruction criminelle* (*J. O.*, 4 avril, p. 2349).

La loi crée le délit d'*embauchage en vue de la débauche* (traite des blanches) et celui d'*existence de la prostitution d'autrui sur la voie publique* (souteneurs). Art. 334, 2°, 3° et 4° du C. P. et art. 4 de la loi du 27 mai 1885.

Il est ajouté à l'article 7 du C. I. Cr. la disposition suivante : « Aucune poursuite ne peut être dirigée contre un étranger pour crime ou délit commis en France, si l'inculpé justifie qu'il a été jugé définitivement à l'étranger et, en cas de condamnation, qu'il a subi ou prescrit sa peine, ou obtenu sa grâce ».

Rapport au président de la République sur l'exécution, pendant les années 1901 et 1902, de la loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la *récidive* (*J. O.*, 7 avril, p. 2229).

Le nombre total des cas de révocation de libérations conditionnelles a été, en 1900, de 71, en 1901, de 66, en 1902, de 46. La proportion des révocations est à peu près double pour les libéré, conditionnels de longues peines.

Les renseignements des tableaux statistiques portent sur le sexe, l'âge, la situation de familles les métiers ou professions exercées à l'époque de la condamnation, les antécédents judiciaires,

la nature de la peine en cours d'exécution, les crimes ou délits ayant motivé la condamnation, la durée de la peine qui restait à subir, les moyens d'existence.

Rapport adressé au président de la République par le ministre des colonies sur la marche générale du service de la *rélégation* à la Guyane et à la Nouvelle-Calédonie pendant l'année 1901 (*J. O.*, 7 mai, p. 2861).

La dépense totale d'entretien des relégués en 1901 s'est élevée à 2.817.000 fr. Le rapport renferme de très nombreux renseignements sur l'utilisation de la main-d'œuvre des relégués.

Rapport adressé au président de la République par la commission de classement pour l'application de la loi sur la *rélégation* en 1901 (*J. O.*, 18 mai, p. 3205).

La diminution des condamnations à la rélégation constatée au cours des années 1898, 1899 et 1900 ne s'est pas maintenue.

Depuis la promulgation de la loi du 27 mai 1885 jusqu'au 31 décembre 1901, il y a eu 16.294 individus condamnés à la rélégation.

AGRICULTURE. DROIT RURAL. LÉGISLATION FORESTIÈRE

Décret du 5 avril 1903 (rapport du ministre de l'agriculture) relatif à la constitution et au recrutement du corps des *agents des améliorations agricoles* (*J. O.*, 11 avril, p. 2327).

Le corps des agents des améliorations agricoles est chargé des études et travaux relatifs à l'utilisation agricole des eaux, au drainage et à l'assainissement agricole des terres, au remembrement et à l'échange de parcelles, aux chemins d'exploitation, aux constructions rurales et installations de petites industries agricoles et autres améliorations agricoles permanentes.

Le personnel comprend des inspecteurs, des ingénieurs et des agents techniques.

LÉGISLATION EXTRA-CONTINENTALE (ALGÉRIE, COLONIES, PROTECTORATS)

Rapport du 28 février 1903 au président de la République sur les opérations des banques coloniales pendant l'année 1901-1902 (*J. O.*, 11 avril, p. 2333).

Seule la banque de la Guadeloupe, en raison de la crise prolongée que traverse la colonie, n'a pu distribuer de dividendes pendant l'exercice 1901-1902.

Arrêté du ministre des colonies du 6 avril 1903 modifiant l'arrêté du 3 novembre 1902 relatif au fonctionnement des *conseils de défense* aux colonies (*J. O.*, 17 avril, p. 2437).

Les conseils de défense peuvent dans certains cas fonctionner comme commissions mixtes des travaux publics.

Décret du 7 avril (rapport du ministre des colonies) relatif à la composition du *comité consultatif de défense* des colonies (*J. O.*, 17 avril, p. 2437).

Décret du 13 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant les frais de service et les abonnements pour frais de bureau, chauffage et éclairage des *chefs du service colonial dans les ports de commerce* (*J. O.*, 30 mai, p. 3432).

Algérie. — Décret du 28 mars 1903, rendant exécutoire en — la loi du 18 juillet 1901 garantissant leur emploi et leur travail aux réservistes et aux territoriaux appelés à faire leur *période d'instruction militaire* (*J. O.*, 1er avril, p. 2089).

Décret du 10 avril 1903 sur la *clavelisation des moutons* en — (*J. O.*, 16 mai, p. 3177).

Afrique occidentale. — Décret du 4 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) réglementant la vente des armes et des munitions dans l' — (*J. O.*, 9 mai, p. 3013).

L'importation, la vente, le transport et la détention ne peuvent avoir lieu qu'avec l'autorisation du gouverneur général et à titre purement individuel.

Congo. — Décret du 11 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) portant réglementation des *contrats de travail* au — français (*J. O.*, 15 mai, p. 3151).

Les contrats sont passés devant un agent de l'administration. L'engagé indigène doit être présent en personne. Les conditions du contrat sont portées sur un livret et transcription doit en être faite sur un registre *ad hoc* tenu par le fonctionnaire rédacteur.

Il y a en outre des dispositions sur l'âge de l'engagé, son aptitude physique, le paiement de son salaire, sa nourriture, la durée de la journée de travail, les contestations entre l'engagé et l'engagiste, etc.

. **Guadeloupe.** — Décret du 7 avril 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif à la circulation des bons de caisse à la — (*J. O.*, 17 avril, p. 2437).

Les bons de caisse ont un pouvoir libératoire illimité.

Indo-Chine. — Décret du 11 mai 1903 attachant des auxiliaires indigènes à la *compagnie de gendarmerie* de l' — (*J. O.*, 28 mai, p. 3391).

Madagascar. — Décret du 6 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) réglementant l'*émigration des indigènes* de — et dépendances (*J. O.*, 13 mai, p. 3106).

L'émigration ne peut avoir lieu sans autorisation. Une autorisation est nécessaire pour entreprendre les opérations d'engagement et de transport des émigrants ou de recrutement des travailleurs engagés à temps.

Décret du 6 mai 1903 (rapport du ministre des colonies réglementant l'*immigration* à — et dépendances (*J. O.*, 13 mai, p. 3107).

Décret en 128 articles réglant avec les plus grands détails l'immigration à Madagascar et s'occupant successivement du service de l'immigration et de son organisation, de l'introduction des immigrants, des contrats d'engagement, de l'absence légale et illégale, des actions judiciaires relatives aux intérêts civils des immigrants, des actes de l'état civil et des successions des immigrants, du rapatriement, de la poursuite des délits et contraventions spéciaux à l'immigration et des juridictions appelées à en connaître, du droit de veto en matière d'engagement et de retrait des engagés qui appartient au gouverneur général.

Nouvelle-Calédonie, Inde. — Décret du 3 avril 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif au mode de fixation de la date de la *session ordinaire des conseils généraux* de la — et des établissements français de l' — (*J. O.*, 17 avril, p. 2436).

A la fixation de plein droit, le décret substitue la fixation par convocation du gouverneur.

Océanie. — Décret du 19 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) supprimant le Conseil général de Tahiti et Mooréa et créant un *Conseil d'administration* des établissements français de l' — (*J. O.*, 22 mai, p. 3288).

Le Conseil est en majeure partie composé de fonctionnaires. L'élément électif y est représenté par le maire de Papaete, le président de la Chambre de commerce et le président de la Chambre d'agriculture. Il y a une commission permanente.

Réunion. — Décret du 4 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) rendant applicables à la — plusieurs articles du *Code des délits et peines du 3 brumaire an IV* (*J. O.*, 10 mai, p. 3034).

Les articles applicables sont : 600 § 1, 605 § 8, 606, 607 et 608.

St-Pierre et Miquelon. — Décret du 4 avril 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant le décret du 3 janvier 1897 constituant un *service de l'intérieur* aux îles — (*J. O.*, 17 avril, p. 2436).

Le chef du service de l'intérieur fera désormais partie de droit, avec voie délibérative, des conseils de la colonie.

Sénégal. — Décret du 4 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) modifiant l'article 25 du décret du 15 mai 1889 réorganisant le *service de la justice* au — (*J. O.*, 10 mai, p. 3034).

En cas de renvoi après cassation d'un arrêt rendu par la Cour d'assises du Sénégal, l'affaire peut être jugée soit par une autre Cour d'assises, soit par la même, composée de magistrats et d'assesseurs autres que ceux qui en auront déjà connu.

Décret du 11 mai 1903 (rapport du ministre des colonies) relatif à la session ordinaire du *Conseil général* du — (*J. O.*, 13 mai, p. 3112).

La session ordinaire n'est plus fixée de plein droit mais laissée à la convocation du lieutenant gouverneur.

Tunisie. — Décret du 5 mai 1903 (rapport du ministre de la guerre) réorganisant le conseil de guerre de la division d'occupation de — (*J. O.*, 10 mai, p. 3032).

Ce conseil de guerre aura désormais la même composition et observera les mêmes règles de procédure que les conseils de guerre permanents établis dans les divisions militaires de l'Algérie.

DROIT ADMINISTRATIF GÉNÉRAL

Décret du 11 avril 1903 portant délégation de la signature du ministre de la marine (*J. O.*, 22 avril, p. 2574).

Le décret autorise le ministre à déléguer sa signature pendant son absence à son chef de cabinet pour toutes les affaires où la loi n'exige pas l'intervention directe du chef du département.

Circulaires relatives à la simplification des formules de politesse dans la *correspondance officielle* : 1° Ministère de la guerre (*J. O.*, 28 avril, p. 2718) ; 2° Ministère de la marine (*ibid*).

Les formules de politesse et de salutation sont supprimées dans la correspondance officielle échangée entre tous les fonctionnaires civils et militaires. Il est fait exception à cette règle pour toute correspondance adressée soit à des fonctionnaires des puissances étrangères, soit à des particuliers.

Décret du 19 mai 1903 (rapport) prononçant la dissolution de *congrégations* et la fermeture *d'établissements congréganistes* dans les départements de la Savoie et de la Haute-Savoie (*J. O.*, 20 mai, p. 3245).

Le décret vise l'avis du Conseil d'Etat du 14 février 1901 aux termes duquel ces établissements ne sauraient invoquer les lettres patentes qui ont pu leur être accordées par les rois de Sardaigne, attendu qu'il est de principe que la législation française dans son ensemble est applicable à toutes les parties du territoire français.

Rapport au garde des sceaux sur les résultats de l'application, pendant l'année 1902, des dispositions relatives à la *nationalité* et à la *naturalisation* (*J. O.*, 28 mai, p. 3397).

Le chiffre des naturalisations en 1902 est de 2.196 en augmentation de 198 sur l'année 1901.
Le rapport renferme des renseignements sur le classement des naturalisés suivant leur âge, leur profession, leur nationalité d'origine.

Décret du 26 mai 1903 modifiant l'article 27 du décret du 1er décembre 1900 portant règlement sur l'*organisation centrale du ministère des finances* (*J. O.*, 28 mai, p. 3390).

LÉGISLATION ET ORGANISATION FINANCIÈRES. RÉGIME FINANCIER

RÉGIME MONÉTAIRE

Arrêté du ministre des finances déterminant les conditions que doivent présenter les appareils considérés comme *alambics d'essai* (*J. O.*, 4 avril, p. 2151).

Ce sont les appareils à chargement intermittent, dépourvus de tout organe de rectification ou de rétrogradation, dont la capacité n'excède pas un litre.

Décret du 3 avril 1903 (rapports du ministre des finances et du ministre des affaires étrangères) relatif aux payements à effectuer à l'étranger pour le compte de la caisse des dépôts et consignations (*J. O.*, 9 avril, p. 2263).

Extension de l'article 64 du décret du 20 décembre 1890.

Décret du 8 avril 1903 fixant les prix de vente des tabacs dits de cantine dans le pays de Gex et de la zone franche de la Haute-Savoie (*J. O.*, 12 avril, p. 2357).

Errata à la loi portant fixation du *budget général des dépenses et des recettes* de l'exercice 1903 (*J. O.*, 23 avril, p. 2599).

Nombreuses erreurs de chiffres.

Loi du 30 avril 1903 modifiant l'article 263 du *tarif général des douanes* concernant le citrate de chaux (*J. O.*, 2 mai, p. 2781).

Loi du 4 mai 1903 portant règlement définitif du *budget de l'exercice* 1897 (*J. O.*, 9 mai, p. 2901).

Décret du 4 mai 1903 complétant et modifiant les tableaux annexés au décret du 4 septembre 1901 portant règlement d'administration publique sur la livraison en franchise du droit de consommation des *sels destinés à l'industrie* (*J. O.*, 9 mai, p. 3010).

Déclaration générale de la Cour des comptes sur la *situation définitive* de l'exercice 1901 (*J. O.*, 10 mai, p. 3035) et sur les *comptes* de l'exercice 1901 (*J. O.*, 11 mai, p. 3055).

Décret du 16 mai 1903 réglant les conditions de livraison et les justifications d'emploi de la *saccharine* ou de toute autre substance édulcorante artificielle (*J. O.*, 20 mai, p. 3246).

LÉGISLATION ET ORGANISATION MILITAIRES

Arrêté ministériel du 1er avril 1903, modifiant les attributions des bureaux de l'administration centrale du *ministère de la marine* (*J. O.*, 3 avril, p. 2128).

Décret du 2 avril 1903 portant modification du décret du 31 janvier 1902 réorganisant le personnel de l'*administration centrale de la marine* (*J. O.*, 4 avril, p. 2155).

Décret du 7 avril 1903, suivi d'une instruction, relatif à l'emploi de l'élément indigène dans les différents *corps et détachements actionnés en Algérie* (*J. O.*, 10 avril, p. 2289).

Le décret détermine l'organisation, le recrutement, les engagements et rengagements, les effectifs, l'avancement, la répression du contingent indigène.

Décret du 11 avril 1903 (rapport) modifiant le décret du 20 mai 1885 sur le service à bord des *bâtiments de la flotte* (*J. O.*, 13-14-15 avril, p. 2390).

Le décret supprime la peine du retranchement du vin, comme peine principale et accessoire, règle les conditions sous lesquelles les officiers, mariniers et marins peuvent être autorisés à descendre à terre, et étend l'application de la loi Bérenger a une première infraction à la discipline.

L'application de la loi Bérenger est obligatoire lorsque l'infraction commise entraine la peine du peloton ou de la police simple. En cas de peine plus grave, elle est remise à l'appréciation du commandant.

Loi du 8 avril 1903 modifiant l'article 1er de la loi du 14 avril 1832 en ce qui concerne les *nominations au grade de caporal ou de brigadier* (*J. O.*, 10 avril, p. 2277).

Les militaires qui justifient avoir acquis avant leur incorporation, la pratique de certains exercices susceptibles de faciliter l'instruction militaire peuvent être nommés caporaux ou brigadier après quatre mois de service actif.

Circulaire du ministre de la marine du 18 avril 1903 relative à la composition des conseils d'avancement du *personnel dépendant des états-majors généraux* à bord et à terre (*J. O.*, 19 avril, p. 2507).

Circulaire du 1er mai 1903 du ministre de la marine relative à la durée de la présence sous les drapeaux des *inscrits maritimes* (*J. O.*, 5 mai, p. 2825).

Décret du 6 mai 1903 fixant, conformément à l'article 70 de la loi de finances du 31 mars 1903, les nominations au grade d'*officier d'administration* de 1re classe qui pourront être faites pendant l'année 1903 (*J. O.*, 9 mai, p. 3010).

Décret du 15 mai 1903 (rapport et circulaire du ministre de la marine) créant un brevet d'*officier interprète* pour les officiers de marine, les officiers mécaniciens, du commissariat et du corps de santé, et arrêté fixant les dispositions relatives à ce brevet (*J. O.*, 21 mai, p. 3267).

Rapport du 23 mai 1903 au ministre de la guerre par la commission de recherche des meilleurs procédés d'*achats de denrées agricoles par l'administration de la guerre* (*J. O.*, 27 mai, p. 3371).

Le rapport se termine par des propositions.

Décret du 29 mai 1903, modifiant le décret du 20 mai 1901 concernant les officiers d'administration du *service d'état-major* (*J. O.*, 31 mai, p. 3450).

INSTRUCTION PUBLIQUE ET BEAUX-ARTS

Rapport au gouverneur général de l'Algérie sur les *travaux de fouilles* et de consolidations exécutés en 1902 aux monuments historiques de l'Algérie (*J. O.*, 4 avril, p. 2159).

Décret du 22 mai 1903, modifiant le décret du 1er août 1898 sur la *comptabilité des lycées* (*J. O.*, 27 mai, p. 3365).

ASSISTANCE PUBLIQUE ET INSTITUTIONS DE PRÉVOYANCE

Décret du 14 mai 1903, relatif à l'attribution en 1903, des *majorations de pensions* de la caisse nationale des retraites (loi du 31 décembre 1895) (*J. O.*, 17 mai, p. 3189.

Pour avoir droit à la majoration il faut être âgé de 65 ans au moins en 1903, justifier de 23 années de prévoyance, n'avoir pas encore reçu de rente supplémentaire, et remplir les autres conditions exigées par l'article 2 de la loi du 31 décembre 1895.

SANTÉ PUBLIQUE

Loi du 7 avril 1903 relative à l'application à la ville de Paris et au département de la Seine de la loi du 15 février 1902 sur la protection de la *santé publique* (*J. O.*, 9 avril, p. 2261).

La loi fait le départ entre les attributions du préfet de la Seine et celles du préfet de police. Tous deux sont assistés par le conseil d'hygiène publique et de salubrité de la Seine.

POSTES ET TÉLÉGRAPHES

Décret du 5 mai 1903, classant dans la catégorie des *services extérieurs de l'administration des postes et télégraphes*, le service du contrôle de la compagnie française des câbles télégraphiques (*J. O.*, 13 mai, p. 3102).

QUESTIONS DIVERSES

Rapport au ministre de l'agriculture sur l'*épandage des eaux d'égoût* (*J. O.*, 16 mai, p. 3179).

La commission signale l'excès des épandages pendant les trois premiers mois de l'année.

DISCOURS OFFICIELS

Discours prononcés par MM. Omont, Jullian, Bizos à l'Assemblée générale de clôture du *Congrès des sociétés savantes* de Paris et des départements (*J. O.*, 20 avril, p. 2538).

TRAVAUX PARLEMENTAIRES

AVRIL - MAI

SÉNAT

Projets et propositions de loi

Budget de l'exercice 1897. — Projet de loi portant règlement définitif du —. Renvoi (*J. O.*, 3 avril, p. 823). Adoption (*J. O.*, 4 avril, p. 832.

Chemin de fer métropolitain. — Projet de loi ayant pour objet de déclarer d'utilité publique l'établissement dans Paris de la ligne du — d'Auteuil à l'Opéra par Grenelle. Adoption (*J. O.*, 5 avril, p. 843).

Conseils de prud'hommes. — Proposition de loi concernant les —. Première délibération. Ajournement (*J. O.*, 3 avril, p. 823).

Défense nationale.— Proposition de loi de M. de Cuverville tendant à interdire dans la partie maritime des fleuves utilisables à la —, tout pont, toute obstruction sans avis favorable du Conseil supérieur de la marine et sans approbation du Parlement. Première délibération. Adoption (*J. O.*, 3 avril, p. 823).

Enfants assistés. — Projet de loi sur le service des —. Ajournement (*J. O.*, 3 avril, p. 828).

Iles, îlots, châteaux-forts, batteries. — Proposition de loi tendant à n'autoriser toute vente d' — ou forts du littoral déclassés que par une loi et après avis favorable des conseils supérieurs de la marine et de la guerre. Renvoi (*J. O.*, 4 avril, p. 832).

Outillage national. — Projet de loi tendant à compléter l' —. Ajournement (*J. O.*, 3 avril, p. 823).

Recrutement. — Proposition de loi tendant à modifier la loi du 15 juillet 1889 sur le — de l'armée ; deuxième délibération (*J. O.*, 27 mai, p. 851 ; 29 mai, p. 872 ; 30 mai, p. 889).

Salaires des ouvriers.— Proposition de loi sur le paiement des —. Ajournement (*J. O.*, 3 avril, p. 828).

Questions et interpellations

Automobiles. — Interpellation de M. Le Provost de Launay au président du conseil sur la réglementation des — (*J. O.*, 30 mai, p. 887).

Garnisons des Hautes-Alpes. — Question au ministre de la guerre sur l'envoi d'officiers, par mesure disciplinaire, dans les — (*J. O.*, 29 mai, p. 871).

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Projets et propositions de loi

Assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. — Première délibération (*J. O.*, 28 mai, p. 1741).

Caporal et brigadier. — Projet de loi tendant à modifier l'art. 1er de la loi du 14 avril 1832 en ce qui concerne les nominations au grade de — des militaires ayant justifié, avant leur incorporation, de certaines aptitudes. Adoption (*J. O.*, 5 avril, p. 1582).

Contrat d'association.— Projet de loi tendant à compléter l'art. 18 de la loi du 1er juillet 1901 relative au — en ce qui concerne la compétence du tribunal qui a ordonné la liquidation. Adoption (*J. O.*, 12 avril 1508).

La Martinique. — Projet de loi relatif aux pensions des veuves et des orphelins des fonctionnaires morts dans la catastrophe de —. Adoption (*J. O.*, 5 avril, p. 1582).

Oiseaux utiles à l'agriculture. — Projet de loi portant approbation de la convention internationale pour la protection des —, signée à Paris, le 19 mars 1902. Adoption (*J. O.*, 4 avril, p. 1559).

Santé publique. — Proposition de loi relative à l'application de la loi du 15 février 1902 sur la — à la ville de Paris et au département de la Seine. Adoption (*J. O.*, 5 avril, p. 158).

Questions et interpellations. Projets de résolution

Affaire Dreyfus. — Projets de résolution de MM. Jaurès, Paul Constans, Astier, Chapuis, consécutifs à la discussion du rapport de la commission chargée de procéder à une enquête sur les opérations électorales du 2e arrondissement de Paris et relatifs à une demande d'enquête concernant l' — (*J. O.*, 8 avril, p. 1650).

Affaire Humbert. — Question de M. Gouzy au ministre de la marine au sujet des imputations portées contre ce dernier par le *Figaro* et relatives à l'— (*J. O.*, 9 mai, p. 1768).

Algérie. — Interpellations de MM. Rozet, Berthet, Mirman (*J. O.*, 4 avril, p. 1559; 5 avril, p. 1589).

Bureau de tabac. — Question de M. Roger-Ballu au président du conseil sur la nomination à un — (*J. O.*, 27 mai, p. 1721).

Cercles. — Interpellation de M. Rabier au président du conseil au sujet des imputations portées contre le secrétaire général du ministère de l'intérieur à l'occasion d'une autorisation accordée au « Cercle national » (*J. O.*, 29 mai, p. 1177).

Chartreux. — Question de M. Chenavaz au président du conseil au sujet d'une tentative de chantage qui serait intervenue au sujet de la demande d'autorisation des — (*J. O.*, 7 avril, p. 1611).

Ouvriers étrangers. — Question de M. de Mahy au président du conseil sur les mesures à prendre pour la protection de la main-d'œuvre nationale contre la concurrence des — (*J. O.*, 20 mai, p. 1664).

Police des mœurs. — Question de M. Paul Meunier au président du conseil sur les abus commis par les agents de la — (*J. O.*, 29 mai, p. 1701).

Politique religieuse. — Interpellation de MM. Gayraud, Reille, Massé, etc., sur la — du gouvernement (*J. O.*, 20 mai, p. 1667, 21 mai, p. 1685).

BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

« Office du travail. » — Apprentissage. Enquête et documents. Paris, 1902. In 4, XLVIII-489 p.

Rapport sur l'apprentissage dans l'imprimerie. Paris, 1902. Imprimerie nationale. In-8, VII-320 p.

Ces deux publications de l'*Office du travail* renferment les documents les plus variés sur la question de l'apprentissage, et en particulier sur l'apprentissage dans l'imprimerie.

Dans l'imprimerie comme dans beaucoup d'autres industries, on réclame le rétablissement du contrat d'apprentissage tombé en désuétude, une surveillance efficace de l'enseignement donné aux apprentis, des cours professionnels, et, du côté ouvrier surtout, une limitation du nombre des apprentis.

E. Bouvier. — La méthode mathématique en économie politique. Paris, 1901. Larose, In-8, 145 p.

M. E. Bouvier, qui nous avertit qu'il n'est point mathématicien, arrive à cette couclusion que « la méthode mathématique n'a rien de subversif, qu'elle s'accorde avec la nature des phénomènes économiques, d'un grand nombre d'entre eux tout au moins, et qu'elle ne mérite ni la défiance, ni même le dédain que les économistes français ont témoigné généralement pour elle ».

Ch. Desreumeaux. — La diminution des frais de justice, Paris, 1903, Marchal et Billard, in-18, 14 p.

Le sujet de cette brochure est de ceux qui sont toujours à l'ordre du jour, le législateur ayant la volonté mais rarement le courage de les traiter. Malgré sa brièveté, l'ouvrage de M. Ch. Desreumeaux sera une utile contribution à l'étude de la question des frais de justice, car il ne se borne pas à exposer les abus actuels, il indique les remèdes sans dissimuler d'ailleurs les obstacles qui s'opposent aux réformes désirées. En résumé brochure intéressante, écrite par un auteur bien informé.

TABLE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LE DIX-NEUVIÈME VOLUME

I. — ARTICLES DE FOND

	Pages
BARCKHAUSEN (H.). — Etude sur la théorie générale du domaine public (2e article)	31-69
BRESSONNET (M.). — La compagnie néerlandaise des chemins de fer sud-africains et le gouvernement britannique	249-271
DELPECH (J.). — Sessions et immunité parlementaires	272-286
ENDRES (K.). — Les tribunaux d'honneur des médecins en Prusse	232-248
ENGELHARDT (ED.). — La réforme en Macédoine (2e article)	81-91
HANTICH (H.). — Le droit historique de la Bohême et les tendances fédéralistes en Autriche	5-30
HUBERICH (CH.-H.). — Le canal transisthmique	193-213
JACQUELIN (R.). — L'évolution de la procédure administrative	373-447
REISSER (ED.). — La colonisation en Algérie	70-80
SAUVAIRE-JOURDAN (F.). — Corporations et syndicats obligatoires	214-231
TCHERNOFF (J.). — Montesquieu et J.-J. Rousseau	477-514
WILLOUGHBY. — Le gouvernement de Porto-Rico sous le contrôle américain	448-476

II. — CHRONIQUES

Chronique administrative (CH. ROUSSEL)	287-290
Chronique constitutionnelle et parlementaire (F. MOREAU)	92-121
Chronique fiscale et financière (A. WAHL)	515-534
Chroniques politiques :	
— Danemark (HOLSOE)	140-148
— France (ZÉDYX)	291-308
— Italie (ZANICHELLI)	309-329
— Suède (HAMILTON)	122-139

III. — ANALYSES ET COMPTES RENDUS

BLUZET. — Les attributions des sous-préfets (J.-C. DUPEYRAT)	335-342
DÉBIOUJINSKI. — L'habeas corpus (J. TCHERNOFF)	330-334
LEFÈVRE-PONTALIS. — Les élections en Europe à la fin du XIXe siècle (A. MESTRE)	149-152
REINSCH. — Colonial governments (P. LESEUR)	555

IV. — REVUE DES PÉRIODIQUES

Périodiques allemands

— Annalen des deutschen Reiches für Gesetzgebung, Verwaltung und Statistik. 164-172-433,533

Périodiques belges

— Revue de Belgique 160-164
— Revue générale. 153-160

Périodiques français

— Revue des Deux-Mondes. 558

V. — VARIÉTÉS

Concours de l'Académie des sciences morales et politiques . . .
La constitution de l'Etat crétois (N. SARIPOLOS) 173-182
La XXIe session de l'Institut de droit international. 354-359

VI. — ACTES ET DOCUMENTS OFFICIELS

Agriculture, droit rural, législation forestière. 184,360
Assistance publique et institutions de prévoyance 188,364
Commerce et législation commerciale. Navigation 566
Cultes 187
Discours officiels 188,366
Droit administratif général. 186
Droit criminel et régime pénitentiaire 183
Industrie et législation ouvrière. Questions ouvrières 183,360
Instruction publique et beaux-arts 187,364
Législation et organisation financières. — Régime financier. — Régime monétaire 186,362,569
Législation et organisation militaires 186,363,570
Législation extra-continentale 184,366,567
Organisation constitutionnelle et parlementaire. — Questions politiques. 565
Postes et télégraphes. 188,365,571
Procédure civile. — Organisation judiciaire. — Auxiliaires de la justice. 360
Questions diverses. 571
Relations internationales 183,360,565
Santé publique. 365
Travaux publics et voies de communication 365

VII. — TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Sénat.

Interpellations et questions. — Résolutions 188,368
Projets et propositions de loi 188,367

Chambre des députés.

Interpellations et questions. — Résolutions 191,369
Projets et propositions de loi 190,368

VIII. — BULLETIN BIBLIOGRAPHIQUE

ARMINJON. — Etrangers et protégés dans l'empire ottoman . . . 371
ANSON. — Loi et pratique constitutionnelle de l'Angleterre . . . 372
BOUVIER. — La méthode mathématique en économie politique. . 574
BRYCE. — Studies in history and jurisprudence 372
DESCAMPS. — L'Afrique nouvelle, essai sur l'Etat civilisateur dans les pays neufs et sur la fondation, l'organisation et le gouvernement de l'Etat indépendant du Congo 371
DESREUMEAUX. — La diminution des frais de justice. 574
ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé . 371
FAYE. — La Cour de cassation 192
GIDE. — Rapport du jury international, introduction générale, 6e partie, Economie sociale 372
KOVALEWSKY. — Institutions publiques de la Russie 192
LABAND. — Le droit public de l'empire allemand, tome V . . . 371
MARIE. — Le droit positif et la juridiction administrative . . . 372
MOREAU. — Pour le régime parlementaire. 192
OFFICE DU TRAVAIL. — Apprentissage. Enquête et Documents. . 574
— Rapport sur l'apprentissage dans l'imprimerie 574
OSTROGORSKI. — La démocratie et l'organisation des partis politiques 192
PIERRE. — Traité de droit politique, électoral et parlementaire. . 371

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES DU DIX-NEUVIÈME VOLUME

ACCIDENTS DU TRAVAIL, p. 132, 163.
ACTION EN BORNAGE, p. 56.
ACTIONS POSSESSOIRES, p. 64.
AÉROSTATS, p. 356.
AFFAIRE DREYFUS, p. 107.
AFFECTATION, pp. 34 s., 51 s.
AFFECTATION A L'USAGE PUBLIC, p. 47.
AFFECTATION A UN SERVICE PUBLIC, p. 47.
ALCOOLS, p. 522.
ALGÉRIE, p. 533.
AMÉRICAINS ET PHILIPPINS, p. 560.
AMORTISSEMENT, p. 528.
ANGLETERRE (Chronique politique), p. 112.
ANNEXIONS, pp. 252 s.
ANTICLÉRICALISME, p. 158.
ANTILLES DANOISES, p. 141.
ARTILLERIE DE CAMPAGNE (loi danoise sur l'), p. 145.
ASSOCIATION, p. 559.
ASSOCIATIONS (loi sur les), pp. 293 s.
ASSOCIATIONS OUVRIÈRES EN ALLEMAGNE, p. 159.
ASSURANCE DES TRAVAILLEURS AGRICOLES, p. 170.
AUESRPERG-LASSER, p. 23.
AUSTRALIE, p. 113.
AUTOMOBILES ET VÉLOCIPÈDES, p. 520.
AUTRICHE, pp. 5, 535 s.
BACH, p. 14.
BANQUES EN SUÈDE, p. 135.
BELGIQUE, pp. 117, 153.
BEUST, p. 18.
BILLETS DE BANQUE EN ALLEMAGNE, p. 167.
BOARD OF EDUCATION ACT, p. 113.
BOHÊME, p. 5.
BUDGET DE L'ARMÉE EN ALLEMAGNE, p. 170.
CABLES SOUS-MARINS, pp. 357 s.
CADASTRE, p. 89.
CAISSES DE PRÉVOYANCE, p. 75.
CANAL TRANSISTHMIQUE, p. 193.
CANAUX DE NAVIGATION, p. 39 s.
CENTIMES (pouvoirs des assemblées locales en matière de), p. 521.
CHARBON (exportation du), p. 343.
CHARTE COLONIALE, p. 157.
CHEMINS DE FER DU CONGO, p. 158.
CHEMINS DE FER EN ALLEMAGNE, p. 351.
CHEMINS DE FER SUD-AFRICAINS, pp. 249 s.
CHEMINS DE HALAGE, p. 33.
CHUTES D'EAU, p. 135.
CIMETIÈRES, p. 287.
CLASSES OUVRIÈRES (histoire des), p. 214.
CLARY, p. 535.
COALITION, p. 346.
COLONIES (administration des), p. 555.
COLONISATION EN ALGÉRIE, p. 70.
COMPAGNIE NÉERLANDAISE DES CHEMINS DE FER SUD-AFRICAINS, pp. 249, 256 s.
COMBES (ministère), pp. 291 s.
COMPTES SPÉCIAUX, p. 532.
CONCESSIONS DU DOMAINE PUBLIC, p. 60.
CONCESSIONS EN ALGÉRIE (étendue des), p. 78.
CONCESSIONS FUNÉRAIRES, p. 287.
CONDITION DES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC, pp. 37 s., 49.
CONGO BELGE, p. 162.
CONGRÉGATIONS EN FRANCE, p. 155.
CONGRÈS DE PANAMA, p. 194.
CONSEILS DU TRAVAIL, p. 229.
CONSERVATION DU DOMAINE PUBLIC, p. 65.
CONTENTIEUX DU DOMAINE PUBLIC, p. 67.
CONTRAT DE TRAVAIL (rupture du), p. 351.
CONTRIBUTIONS DIRECTES (Privilège des), p. 528.
CONTRIBUTION MOBILIÈRE, pp. 516 s.
CONVENTION DE GOTHA, p. 352.

CORPORATIONS, pp. 214, 220 s.
CORPS MÉDICAL (représentation du) en Allemagne, p. 345,
COUR DE CASSATION, p. 192.
CRÈTE, pp. 117, 173.
DANEMARK, p. 140.
DÉCHÉANCE DES DÉPUTÉS, pp. 92 s.
DÉFENSE NATIONALE EN SUÈDE, p. 126.
DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC, p. 35.
DÉMEMBREMENTS DU DOMAINE PUBLIC, p. 58.
DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC, pp. 31, 45 s.
DÉSIGNATION DES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC, p. 54.
DOMAINE PUBLIC, pp. 31 s.
DROIT BUDGÉTAIRE EN BAVIÈRE, p. 349.
DROIT DE VOTE EN SUÈDE, p. 128.
DROIT HISTORIQUE DE LA BOHÊME, p. 5.
DROITS ACQUIS, p. 255.
ECOLES CONGRÉGANISTES, pp. 293 s.
ECOLES PUBLIQUES EN DANEMARK, p. 146.
ECONOMIE MODERNE, p. 160.
EGLISES, p. 33.
EGLISE EN DANEMARK, p. 147.
EGLISE ET ETAT, pp. 492 s.
ELECTIONS EN EUROPE AU XIX° SIÈCLE, p. 149.
EMPRUNTS HYPOTHÉCAIRES DES COLONS EN ALGÉRIE, p. 76.
ENCYCLIQUE « GRAVES DE COMMUNI », p. 155.
ENSEIGNEMENT (La femme et l' — de l'Etat), p. 562.
ESPAGNE, p. 118.
ETATS COMPOSÉS, p. 165.
EXPROPRIATION, pp. 41, 53.
FAILLITES, p. 335.
FÉDÉRALISME, pp. 5 s.
FONCTION PUBLIQUE, p. 347.
FONCTIONNAIRES PUBLICS, pp. 169, 530.
FONDATIONS, p, 290.
FORAKER ACT, p. 456.
FORTIFICATIONS, p. 67.
FRAIS DE JUSTICE, p. 574.
GRAND ORIENT. p. 561.
GRÈVES, pp. 303 s., 310, 315 s., 319.
GROUPEMENT PROFESSIONNEL, p. 228.
GUERRE DE SÉCESSION, p. 230.
GUERRE SUD-AFRICAINE, p. 558.
HABEAS CORPUS, p. 330.
HAUTE-COUR DE JUSTICE, p. 92.
HISTOIRE DU COMMERCE, p. 219.
HOHENWART, p. 22.
HONNEUR MÉDICAL, p. 247.
HYPOTHÈQUE DES NAVIRES, p. 135.
ILTIZAM, p. 83.
IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE, pp. 272 s.
IMPOT FONCIER EN BAVIÈRE, p. 351.
IMPOT FONCIER EN MACÉDOINE (affermage de l'), p. 82.
IMPOT SUR LE REVENU, p. 136.
INCONVÉNIENTS DES CORPORATIONS, p. 221.
INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, pp. 354 s.
INSTRUCTION PUBLIQUE EN SUÈDE, p. 136.
J.-J. ROUSSEAU, pp. 476 s.
JOSEPH II, p. 12.
KHARADJ, p. 83.
KŒRBER, pp. 539 s.
KOMENSKY, p. 27.
LAIS ET RELAIS, p. 32.
LETTRE DE CHANGE, p. 345.
LEVASSEUR, p. 214.
LIBERTÉ DES PROFESSIONS, p. 226.
LICENCE, p. 524.
LIVRE JAUNE, p. 90.
LOGEMENT DES FONCTIONNAIRES, p. 48.
LOI HEINZE, p. 171.
MACÉDOINE (réforme en), p. 81.
MARINE ALLEMANDE, p. 343.
MARINE MARCHANDE BELGE, p. 159.
MÉDECINS EN PRUSSE, pp. 232 s., 243.
MÉDECINS EN ALLEMAGNE, p. 352.
MEUBLES DU DOMAINE PUBLIC, p. 36.
MÉTHODE, pp. 481, 496.
MÉTHODE MATHÉMATIQUE, p. 574.
MINES DE FER EN SUÈDE, p. 134.
MONTESQUIEU, pp. 477 s.
MONOPOLE, pp. 222, 225.
MONOPOLE DU PÉTROLE, p. 525.
NATIONALISME, p. 559.
NATIONALITÉ DES SOCIÉTÉS, p. 259
NAVIGATION EN SUÈDE, p. 135.
NEUTRALITÉ, pp. 261, 263.
NICARAGUA, pp. 193, 204, 212.
OFFICE DU TRAVAIL, p. 327.

OFFICES DE RENSEIGNEMENTS COMMERCIAUX, p. 348.
ORGANISATION ADMINISTRATIVE EN DROIT COMPARÉ, p. 349.
OUVRIER, p. 224.
PARTIS POLITIQUES (l'organisation des), p. 192.
PARTI SOCIALISTE, pp. 311; 318.
PATENTES EN SUÈDE, p. 136.
PENSIONS DE RETRAITE POUR LA VIEILLESSE, p. 145.
PERMUTATION, p. 53.
PEUPLEMENT, p. 70.
POLITIQUE DOUANIÈRE SOUS L'ANCIEN RÉGIME, p. 217.
POPULATION ALLEMANDE PAR PROFESSIONS, p. 166.
PORTO-RICO. pp. 448 s.
PORTUGAL, p. 118.
PRAGMATIQUE SANCTION, p. 9.
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (relations du) ET DES MINISTRES, p. 107.
PRÉSIDENT DU CONSEIL DES MINISTRES, p. 328.
PRESSE ANGLAISE ET PRESSE FRANÇAISE, p. 160.
PRINCIPES DE COLONISATION AUX ETATS-UNIS, pp. 448 s.
PROCÉDURE ADMINISTRATIVE (Evolution de la), pp. 373 s.
PROCÉDURE JUDICIAIRE EN SUÈDE, p. 136.
PROJET DE LOI SCOLAIRE ANGLAIS, p. 160.
PROPRIÉTÉS BATIES, p. 515.
PROPRIÉTÉ EN SUÈDE, p. 134.
PROPRIÉTÉ PRIVÉE EN TEMPS DE GUERRE, p. 258.
QUESTION MÉRIDIONALE EN ITALIE, p. 321.
RECENSEMENT (Italie), p. 309.
RECOURS EN CASSATION, p. 561.
RÉGENCE ET REPRÉSENTATION DU CHEF DE L'ETAT, p. 168.
RÉGIME LÉGAL DU TRAVAIL, p. 227.
RÉGIME PARLEMENTAIRE, pp. 156, 192.
RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS, p. 101.
RÈGLEMENT DU SÉNAT, p. 100.
RÉGLEMENTATION DE L'INDUSTRIE, p. 226.
REPOPULATION EN FRANCE, p. 157.
REPOS DU DIMANCHE, p. 154.
REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE. p. 161.
RESPONSABILITÉ DE L'ETAT, p. 347.
RETRANCHEMENT DES DÉPENDANCES DU DOMAINE PUBLIC, p. 66.
RIEGER, p. 554.
RISQUES DU TRAVAIL, p. 154.
RUSSIE (Institutions politiques de la), p. 192.
SANCTION DES LOIS, p. 171.
SCHMERLING, p. 17.
SÉPARATION DES POUVOIRS, p. 67.
SERBIE, p. 119.
SERVICE MILITAIRE EN SUÈDE, p. 139.
SERVITUDES, p. 59.
SESSIONS PARLEMENTAIRES, pp. 272 s.
SITUATION FINANCIÈRE EN ITALIE, p. 323.
SOUS-PRÉFETS, pp. 334 s.
STATISTIQUE COMMERCIALE, p. 171.
SUBVENTIONS DE L'ETAT, p. 528.
SUCCESSION (Droits de), p. 526.
SUÈDE, pp. 120, 122 s.
SYNDICATS OBLIGATOIRES, pp. 214, 227 s.
SYSTÈME POURVOYEUR, p. 218.
TOURBIÈRES EN SUÈDE, p. 136.
TRAITÉ CLAYTON-BULWER, pp. 195. 198, 200.
TRAITÉ HAY-PAUNCEFOTE, p. 210.
TRAITEMENTS DES FONCTIONNAIRES EN DANEMARK, p. 146.
TRAITEMENTS MILITAIRES, p. 531.
TRANSVAAL, pp. 250 s.
TRIBUNAUX D'HONNEUR DES MÉDECINS EN PRUSSE, pp. 232 s.
UNION SUÉDO-NORVÉGIENNE, p. 122.
USURE, p. 139.
VARECH, p. 59.
VOLONTÉ GÉNÉRALE, p. 157.
VOTE OBLIGATOIRE, p. 345.
ZANARDELLI, pp. 312 s.
ZASM, p. 250.

A. CHEVALIER-MARESCQ, IMPRIMEUR-GÉRANT.

CHEMINS DE FER D'ORLÉANS

Billets d'Aller et Retour de Famille

POUR les STATIONS THERMALES et HIVERNALES des PYRÉNÉES

ET DU GOLFE DE GASCOGNE

Arcachon, Biarritz, Dax, Pau, Salies-de-Béarn, etc.

TARIF SPÉCIAL **G. V. n° 106** (Orléans)

Des billets d'aller et retour de famille, de 1re, de 2e et de 3e classes, sont délivrés, toute l'année, à toutes les stations du réseau d'Orléans, pour :

Agde (le Grau), **Alet, Amélie-les-Bains, Arcachon, Argelès-Gazost, Argelès sur-Mer, Arles-sur-Tech** (la Preste), **Arreau-Cadéac** (Vielle-Aure), **Ax-les-Thermes, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Balaruc les-Bains, Banyuls-sur-Mer, Barbotan, Biarritz, Boulou-Perthus** (le), **Camboles-Bains, Capvern, Cauterets, Collioure, Couiza-Montazels** (Rennes-les-Bains), **Dax, Espéraza** (Campagne-les-Bains), **Gamarde, Grenade-sur-l'Adour** (Eugénie-les Bains), **Guéthary** (halte), **Gujan-Mestras, Hendaye, Labenne** (Capbreton), **Labouheyre** (Mimizan), **Laluque** (Préchacq-les-Bains), **Lamalou-les-Bains, Laruns-Eaux-Bonnes** (Eaux-Chaudes), **Leucate** (La Franqui), **Lourdes, Loures-Barbazan, Marignac-Saint-Béat** (Lez, Val d'Aran), **Nouvelle** (la), **Oloron-Sainte-Marie** (Saint-Christau), **Pau, Pierrefitte-Nestalas** (Barèges, Luz, Saint-Sauveur), **Port-Vendres, Prades** (Molitg), **Quillan** (Ginoles, Carcanières, Escouloubre, Usson-les-Bains), **Saint-Flour** (Chaudesaigues), **Saint-Gaudens** (Encausse, Gantiès), **Saint-Girons** (Audinac, Aulus), **Saint-Jean-de-Luz, Saléchan** (Sainte-Marie. Siradan), **Salies-de-Béarn, Salies-du-Salat. Ussat-les-Bains** et **Villefranche-de-Conflent** (le Vernet, Thuès, les Escaldas, Graüs-de-Canaveilles).

Avec les réductions suivantes, calculées sur les prix du Tarif général d'après la distance parcourue, sous réserve que cette distance, aller et retour compris, sera d'au moins 300 kilomètres.

Pour une famille de	2	personnes.	20 %
—	3	—	25 %
—	4	—	30 %
—	5	—	35 %
—	6	— ou plus . .	40 %

Durée de la validité : 33 jours, non compris les jours de départ et d'arrivée.

VOYAGES DANS LES PYRÉNÉES

TARIF **G. V. n° 105** (Orléans)

La Compagnie d'Orléans délivre toute l'année des Billets d'excursions comportant les trois itinéraires ci-après, permettant de visiter le Centre de la France et les stations balnéaires des Pyrénées et du golfe de Gascogne.

1er Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont de-Marsan, Tarbes, Bagnères-de-Bigorre, Montréjeau, Bagnères-de-Luchon, Pierrefitte-Nestalas, Pau, Bayonne, Bordeaux, Paris.

2e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Mont-de-Marsan, Tarbes. Pierrefitte-Nestalas. Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

3e Itinéraire

Paris, Bordeaux, Arcachon, Dax, Bayonne, Pau, Pierrefitte-Nestalas, Bagnères-de-Bigorre, Bagnères-de-Luchon, Toulouse, Paris (*viâ* Montauban-Cahors-Limoges ou *viâ* Figeac-Limoges).

DURÉE DE VALIDITÉ : 30 JOURS (non compris le jour du départ).

Prix des billets : 1re classe : **163 fr. 50** ; — 2e classe : **122 fr. 50**.

La durée de validité de ces billets peut être prolongée d'une, deux ou trois périodes successives de 10 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 % des prix ci-dessus.

BILLETS POUR PARCOURS SUPPLÉMENTAIRES

NON COMPRIS DANS LES ITINÉRAIRES DES BILLETS DES VOYAGES CIRCULAIRES CI-DESSUS

Il est délivré de toute station des réseaux de l'Orléans et du Midi, pour une autre station de ces réseaux située sur l'itinéraire des billets d'excursions, ou inversement, des billets **d'Aller** et **Retour** de 1re et de 2e classe, avec réduction de 25 % en 1re classe et de 20 % en 2e classe sur le double du prix ordinaire des places.

Bagages non accompagnés. — Les sept grands réseaux de chemins de fer français ont mis à l'essai, depuis deux ans, un tarif permettant l'expédition, à titre de bagages, des objets non accompagnés qui sont à l'usage personnel des voyageurs.

Ces dispositions permettent aux voyageurs (touristes, bicyclistes, automobilistes, etc.) de se faire adresser à l'avance, dans les gares de leur itinéraire, ceux de leurs bagages dont il n'ont pas jugé nécessaire de se faire accompagner.

La faveur avec laquelle cette innovation a été accueillie du public a engagé les Compagnies à maintenir ce tarif à titre définitif.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Billets d'aller et retour

Pour les stations thermales et hivernales des Pyrénées

Toutes les gares du Réseau de l'Etat délivrent, pendant toute l'année, des billets d'aller et retour, individuels ou de famille, à destination des gares du Réseau du Midi desservant les stations thermales ou hivernales des Pyrénées (Pau, Cauterets, Luchon, Biarritz, etc...).

Les billets individuels comportent sur les prix du tarif général une réduction de 25 0/0 en première classe et de 20 0/0 en deuxième et troisième classe.

Les billets de famille ne sont délivrés que pour un trajet total d'aller et retour égal ou supérieur à 300 kilomètres. La réduction qu'ils comportent, par rapport au tarif général, varie entre 20 0/0 pour deux personnes et 40 0/0 pour six personnes et plus.

Les enfants de 3 à 7 ans paient demi-place.

Les deux sortes de billets sont valables 33 jours ; ils peuvent, à deux reprises, être prolongés de 30 jours, moyennant le paiement, pour chaque période, d'un supplément égal à 10 0/0 du prix initial du billet.

Les billets individuels et les billets de famille doivent être demandés : les premiers, 3 jours ; les seconds, 4 jours, avant la date du départ.

CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Relations directes entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires

via La Pallice-Rochelle

Les Chemins de fer de l'État et la Compagnie de Navigation à vapeur du Pacifique ont organisé un service direct entre Paris et Valparaiso et escales intermédiaires par le port de La Pallice-Rochelle.

Tous les 15 jours, un train direct spécial faisant le trajet en 9 heures et comportant des voitures de toutes classes est mis en marche entre Paris-Montparnasse et La Pallice-Rochelle en correspondance avec les paquebots ; le départ de Paris-Montparnasse a lieu à 10 h. 40 du soir et l'arrivée à La Pallice-Rochelle (bassin à flot) à 7 h. 42 le lendemain matin. Des places de luxe (lits-toilette) sont mis à la disposition des voyageurs, sur leur demande, pour le trajet entre Paris et La Pallice-Rochelle.

CHEMINS DE FER DU NORD

SAISON DES BAINS DE MER

de la veille des Rameaux au 31 Octobre

BILLETS D'ALLER ET RETOUR

Prix (non compris le timbre de quittance) **et durée du trajet au départ de Paris**

DE PARIS AUX STATIONS BALNÉAIRES CI-DESSOUS	BILLETS HEBDOMADAIRES (a)			Billets d'Excursion (b)		DURÉE du TRAJET
	1re classe	2e classe	3e classe	2e classe	3e classe	
Berck	31 »	24 15	17 »	11 15	7 35	3 h. 1/2
Boulogne (ville)	34 »	25 70	18 90	11 10	7 30	3 h. 1/4
Calais (ville)	37 90	29 »	21 85	12 35	8 10	3 h. 1/2
Cayeux	29 30	23 05	15 90	11 »	7 25	3 h. 1/2
Conchil-le-Temple	28 80	22 50	15 75	9 75	6 35	3 h. 1/2
Dannes-Camiers	31 70	24 40	17 50	10 50	6 85	3 h. 1/2
Dunkerque	38 85	29 95	22 60	12 50	8 20	4 heures
Étaples	30 90	23 95	17 »	10 35	6 75	3 h. 1/4
Eu	25 40	20 10	13 70	8 85	5 75	3 h. »
Ghyvelde (Bray-Dunes)	39 95	31 15	23 40	12 50	8 20	5 h. »
Gravelines (Petit-fort-Philippe)	38 85	29 95	22 60	12 50	8 20	4 h. 1/2
Le Crotoy	27 90	21 95	15 15	10 25	6 75	3 h. 1/2
Leffrinckouke	39 40	30 55	23 05	12 50	8 20	5 heures
Le Tréport-Mers	25 75	20 35	13 90	9 »	5 85	3 h.
Loon-Plage	38 75	29 90	22 50	12 50	8 20	4 h 1/2
Marquise-Rinxent	35 60	26 80	20 05	11 75	7 70	4 h. »
Noyelles	26 45	20 85	14 35	9 15	5 95	3 h. »
Paris-Plage (*Tramway du 15 mai au 15 octobre*)	32 10	24 95	18 »	11 35	7 75	3 h. 1/4
Quend-Fort-Mahon	28 30	22 15	15 45	9 60	6 25	3 h. 1/2
Saint-Valery-sur-Somme	27 15	21 35	14 75	9 30	6 05	3 h. »
Wimille-Wimereux	34 55	26 10	19 30	11 25	7 40	3 h. 1/2
Woincourt	26 45	20 85	14 35	9 15	5 95	3 h »
Zuydcoote	39 80	30 95	23 25	12 50	8 20	5 h. »

(a) Valables du vendredi au mardi ou de l'avant-veille au surlendemain des fêtes légales. — Des carnets comportant cinq billets d'aller et retour sont délivrés dans toutes les gares et stations du réseau à destination des stations balnéaires ci-dessus, le voyageur qui prendra un carnet pourra utiliser les coupons dont il se compose à une date quelconque dans le délai de 33 jours, non compris le jour de distribution.

(b) Valables pendant une journée les dimanches et jours de fêtes légales. — Une réduction de 5 à 25 °/₀ est faite selon le nombre des membres de la famille.

Note importante. — Pour les heures de départ et d'arrivée, ainsi que pour les autres billets spéciaux de bains de mer, consulter les affiches.

PARIS. — A. CHEVALIER-MARESCQ, imprimeur-gérant.